

La
Préparation de la Constitution
de 1848

(Pouvoirs Législatif et Exécutif)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le samedi 7 décembre 1935, à 14 heures

PAR

Jacques COHEN

Diplômé de l'École des Sciences Politiques

Président : M. ACHILLE MESTRE, Professeur.

Suffragants : { *M. GIDEL, Professeur.*
M. J. BARTHELEMY, Professeur.

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1935

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La
Préparation de la Constitution
de 1848

(Pouvoirs Législatif et Exécutif)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le samedi 7 décembre 1935, à 14 heures

PAR

Jacques COHEN

Diplômé de l'École des Sciences Politiques

Président : M. ACHILLE MESTRE, Professeur.

Suffragants : { M. GIDEL, Professeur.
{ M. J. BARTHELÉMY, Professeur.

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1935

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les Thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



La Préparation de la Constitution de 1848

(Pouvoirs Législatif et Exécutif)

INTRODUCTION

Par la Révolution de février 1848, la France connaît un dixième régime politique. Elle a pratiqué successivement après la monarchie absolue, une monarchie constitutionnalisée ; la dictature de la Convention ; le régime faible et divisé du Directoire ; le Consulat ; l'Empire ; la première Restauration ; les Cent-Jours ; la seconde Restauration et enfin la Monarchie de Juillet. Durant une soixantaine d'années la France a été gouvernée par les régimes les plus divers, des plus libéraux aux plus autoritaires, alors que pendant quatre siècles se sont succédé sans interruption au pouvoir 68 souverains appartenant à différentes dynasties.

Il semble que, depuis la disparition de l'Ancien Régime, le pays cherche sa voie sans parvenir à la trouver. De grandes secousses l'ébranlent, des révolutions sanglantes chassent des gouvernements en y substituant d'autres qui sont destitués à leur tour. Aucune constitution, aucune charte, ne parvient à donner un régime stable et définitif à la France.

La Monarchie de Juillet s'était instaurée par surprise contre la volonté des royalistes légitimistes par une tacite approbation des républicains qui avaient fait la révolution. Les légitimistes considérèrent pendant tout son règne Louis-Philippe comme l'usurpateur du trône de Charles X. Il fut détesté par eux à un double point de vue : comme héritier illégitime de la couronne et comme héritier, par Louis-Philippe-Egalité, de principes républicains auxquels il ne fut jamais nettement défavorable.

Les républicains avaient fait la révolution de 1830. « Notre parti républicain maître du terrain, disait La

Fayette, pouvait faire prévaloir ses opinions. Nous avons pensé qu'il valait mieux réunir tous les Français sous le régime d'un trône constitutionnel mais bien libre et bien populaire (1). » Le parti, en acceptant la Monarchie de Juillet, espéra lui imposer le dogme de la souveraineté nationale. Louis-Philippe adhérant à la Charte, accepta une partie des revendications républicaines en assurant de respecter le gouvernement parlementaire, de supprimer la pairie héréditaire, en demandant à l'Hôtel de Ville l'investiture populaire.

Mais la réforme électorale qui devait selon les républicains, par l'abaissement du cens de l'électorat et de l'éligibilité, aboutir un jour au suffrage universel ne fut point obtenue. Elle fut la cause essentielle des troubles qui marquèrent le règne de Louis-Philippe et de sa chute finale ; les républicains qui avaient fait la révolution de 1830 voyaient s'évanouir à mesure que s'affermissait le nouveau régime les espoirs qu'ils avaient fondés. « C'est sur ce terrain qu'allait porter la lutte entre le parti au pouvoir et l'opposition républicaine (2). »

Louis-Philippe malgré les oppositions du début, malgré les émeutes et les troubles, a pu se maintenir au pouvoir en instituant un régime bourgeois. Il ne détruisit pas l'ordre légué par la Restauration, mais il s'employa à substituer à l'aristocratie de naissance une aristocratie d'argent. Il a préféré atténuer les pouvoirs de la noblesse en faisant monter une classe qui jusqu'alors avait été mise au second plan, la bourgeoisie. Son moyen de gouvernement a été moins une politique habile et franche, qu'une ruse continue et sournoise. Aidé par son ministre Guizot qui, de 1840 à 1848 fut constamment au pouvoir, la Monarchie de Juillet rallia une majorité stable par le système de la corruption des fonctionnaires et par l'assurance donnée aux gros industriels, aux gros commerçants d'un avenir sûr et stable.

Ce fut une politique d'immobilité. Les querelles n'étaient point à redouter à l'extérieur grâce à des concessions opportunes faites à l'Angleterre : affaire des marins fran-

(1) Cité par Tchernoff.

(2) Tchernoff, p. 57.

çais tués à Taïti et emprisonnement de Pritchard pour qui Guizot présenta des excuses à l'Angleterre ; paix sans avantage au Maroc ; acceptation du droit de visite des Anglais luttant contre la traite des noirs.

Les disputes furent rendues rares à l'intérieur grâce à l'accroissement de la richesse publique, grâce aussi à la suppression de toute critique violente par la mise à l'écart des « catégories », des intellectuels chez qui des mouvements d'indignation se dessinaient contre un régime asservi à l'argent. La France n'était point malheureuse mais, selon le mot de Lamartine, elle s'ennuyait.

On a reproché à ce régime d'avoir manqué de grandeur. « L'histoire impartiale l'accusera surtout d'avoir manqué d'amour... Cette chaleur généreuse de cœur et d'entrailles qui fait les rois pères du peuple lui manquait. Il n'aima point les classes laborieuses. Il les considérait comme une force menaçante qu'il fallait contenir, réprimer, tenir à jamais éloignée de la vie politique. Il n'aima pas non plus la bourgeoisie pour laquelle il semblait tout faire, car il s'employa sans relâche à l'asservir en l'avalissant (1). » La France de Louis-Philippe souffrait de n'avoir pu souffrir pour la royauté. Elle regrettait l'époque brillante de l'Empire où malgré les affres de la guerre le pays avait connu une ère de gloire et de grandeur qui formait un singulier contraste avec la platitude bourgeoise de la monarchie orléaniste. Il y a eu dans le pays une désaffection générale pour la politique du roi. « La nation était calme à la surface, inquiète au fond. Il y avait comme un remords dans sa prospérité qui l'empêchait d'en jouir en paix. Elle sentait qu'on lui dérobait une à une, pendant son sommeil, toutes les vérités philosophiques de la Révolution de 89 ; qu'on la matérialisait pour lui ôter le souvenir et la passion des progrès moraux et populaires qui lui avaient fait remuer le monde cinquante ans auparavant. Son bonheur semblait le prix d'une apostasie. D'un autre côté elle se sentait humiliée et menacée dans son existence nationale par une politique qui la subordonnait trop à l'Europe. Elle n'aspirait point à la guerre, mais elle voulait sa liberté

(1) D. Stern, *Révolution de 1848*. Introduction, p. 16.

d'action, d'alliance, de principe, d'influence propre dans le monde (1). »

Le mouvement d'idées qui avait pris naissance dans le romantisme cherchait à s'exprimer. Des systèmes philosophiques de reconstruction de la société, des doctrines sociales nouvelles, des théories économiques originales se rencontraient en cette période trouble et abondante en idées fécondes. Les mots d'humanitarisme, de fraternité universelle étaient courants. Chacun dans le pays voulait exprimer son opinion, chacun voulait influencer sur le gouvernement de la nation. Mais peu de citoyens pouvaient manifester leurs opinions par un vote : le cens était élevé et les votants rares.

« Louis-Philippe avait vu Napoléon périr par la guerre et il s'était attaché à la paix. Il avait vu Charles X périr pour une infraction à la Charte de 1814 et il s'était persuadé que l'observation scrupuleuse de la Charte de 1830 mettait son trône à l'abri de tout danger (2). » Mais cette observation scrupuleuse était insuffisante. Le pays voulait que le droit de vote fût élargi, que les « capacités » fussent au moins admises sans verser de cens, à l'électorat. Des propositions de loi nombreuses avaient été déposées dès 1840, mais avec obstination le gouvernement de Louis-Philippe les repoussait. Ce mouvement d'idées, « manifestation extérieure la plus complète de ce mouvement organique qui, parti des masses populaires, s'efforce depuis 1789 de les faire entrer dans la vie sociale ; de reconstituer l'autorité sur la raison commune au moyen du suffrage universel » (3) a besoin d'un exutoire. Cet exutoire, on voulait le trouver dans la réforme électorale et c'est la poursuite de ce but qui fut la cause de la Révolution de février et l'idée fondamentale qui présida à la naissance de la seconde République.

* * *

Nous désirons, avant d'aborder l'étude des conséquences

(1) Lamartine, *Histoire de la Révolution de 1848*, t. I, p. 16.

(2) De Falloux, *Mémoires*, t. I, p. 255.

(3) D. Stern, *op. cit.*, p. 2.

de la Révolution de février, exposer le plan de notre travail qui comprendra trois titres.

Dans le premier titre, nous avons voulu très brièvement montrer quelle fut l'ambiance politique et sociale dans laquelle travaillèrent les constituants de 1848, quels furent les précédents constitutionnels dont ils purent s'inspirer. Les constitutions ne sont pas comme les lois ordinaires des ouvrages que l'on construit par des vues abstraites et des raisonnements *a priori* ; « les racines politiques des constitutions politiques existent avant toute loi écrite, une loi constitutionnelle n'est et ne peut être que le développement ou la sanction d'un droit préexistant (1). » Aussi est-il impossible de comprendre l'élaboration de la Constitution de 1848 si l'on ne connaît pas le milieu dans lequel elle s'est effectuée. Nous verrons qu'elle en porte une forte empreinte.

La Révolution de février s'est faite sans que le pays s'y attendît. La République suscita beaucoup d'espairs mais les déceptions qui suivirent l'enthousiasme des premiers jours firent craindre à ceux qui l'avaient fondée une rapide disparition. C'est avec promptitude que le gouvernement provisoire recourut aux élections générales afin de réunir rapidement une Assemblée constituante. On voulait qu'une constitution fût rapidement élaborée afin de maintenir par la rigidité des institutions qu'elle créerait la République déjà chancelante. Les élections fixées d'abord au 9 avril puis au 23 avril amenèrent à l'Assemblée nationale une majorité de républicains modérés. La Constituante réunie le 4 mai songea dès les premiers jours de sa création à la préparation de la Constitution. Les 17 et 18 mai un comité de constitution composé de 18 membres fut élu et chargé de préparer un premier projet de constitution. Après un mois de travail, un projet provisoire fut le 19 juin présenté à l'Assemblée nationale. Ce projet d'après une procédure adoptée le 2 juin fut distribué aux 15 bureaux de l'Assemblée. Étudié pendant plus d'un mois au sein des bureaux, le projet provisoire fit l'objet d'observations que des délégués des bureaux furent chargés de

(1) J. de Maistre, *le Principe générateur des constitutions*, p. 23.

présenter au comité de constitution. Du 24 juillet au 5 août des conférences entre les délégués et les commissaires eurent lieu, où furent exposées les doléances des bureaux.

Le projet de constitution fut remanié du 7 au 26 août et un projet définitif fut présenté à l'Assemblée nationale le 30 août, accompagné d'un rapport rédigé par Marrast. Le débat public ouvert à la Constituante le 4 septembre se prolongea pendant 36 séances. Une troisième fois le comité de constitution examina son projet du 23 octobre au 2 novembre et le remania. Enfin la Constitution de 1848 fut votée le 4 novembre par 739 voix contre 30.

Ainsi la Constitution de 1848, contrairement à ce qu'on a soutenu, a été minutieusement étudiée. En petit comité l'élaboration première a été faite, puis elle a subi les critiques de l'ensemble des représentants répartis entre les divers bureaux, elle a été remaniée deux fois par le comité et une discussion publique étendue s'est instituée à son sujet.

Cette élaboration se fit cependant sous l'influence d'événements graves et « jamais groupe d'hommes soudainement élevé au pouvoir n'eut devant lui une tâche aussi compliquée ; gouverner alors était chose autrement difficile que bien gouverner dans toute autre situation » (1).

La préparation de la Constitution de 1848 offre donc un champ d'étude fort intéressant. Connaître les influences qui se sont exercées sur les constituants, analyser les discussions qui ont eu lieu entre eux, en examiner le résultat est d'un grand intérêt. Nous avons volontairement restreint notre sujet à un domaine relativement étroit en ce qui concerne l'élaboration de la Constitution. Nous nous sommes uniquement limité à l'étude des débats au comité de constitution, ce qui constituera notre titre II et à celle des observations faites par les délégués des bureaux, étude qui formera notre titre III. Nous avons systématiquement écarté les discussions à l'Assemblée nationale pour plusieurs raisons. Certes, elles présentent un grand intérêt pour l'historien mais au point de vue du droit constitutionnel elles n'apportent que peu d'éléments nouveaux d'étude.

(1) Stuart Mill, *la République de 1848 et ses détracteurs*, p. 40.

Les discussions y ont été trop longues, elles ont donné lieu à maintes répétitions. Les débats ont souvent pris une allure théâtrale par la grandiloquence des discours. Les représentants ont fait assaut d'éloquence, négligeant le fond pour la forme. D'ailleurs les observations faites ont été sans effets puisque, malgré une longue discussion qui a occupé 36 séances, la constitution votée le 4 novembre 1848 ne diffère que par de légers détails du projet présenté le 30 août. Les modifications qui y ont été apportées sont infimes et l'étude du projet définitif peut se substituer sans le moindre inconvénient à celle de la Constitution.

Par contre, les travaux du comité de constitution et les observations des délégués des bureaux sont des plus instructives. Le débat a eu lieu en comité secret, le nombre des commissaires était relativement restreint. Par conséquent les discussions qui ont pu s'élever ont pris une allure certainement plus approfondies qu'à l'Assemblée nationale. Les commissaires n'ont pas recherché la publicité pour leurs discours, ils ont voulu faire prévaloir leurs idées et ont employé des arguments qu'il est fort intéressant de connaître. Tout l'état d'esprit d'une époque se retrouve dans ces échanges d'idées et notre seul but a été de les reproduire aussi fidèlement que possible sans en dénaturer le sens ni la portée. Nous avons accompli cette étude avec d'autant plus d'intérêt que tous les travaux du comité de constitution sont demeurés jusqu'ici inédits. Les commissaires s'étaient engagés à conserver le secret sur leurs délibérations qui ont été conservées en un procès-verbal rédigé par le secrétaire du comité. Ce procès-verbal contenu en deux registres — l'un consacré aux débats du comité, l'autre aux observations des bureaux — est lui-même demeuré inédit. Tombé dans le domaine public à la fin du siècle dernier, il a été très rarement consulté et n'a été cité que par quelques auteurs sans avoir fait l'objet d'une étude d'ensemble.

Nous avons eu la possibilité de le consulter aux archives nationales et nous avons essayé de reproduire la physiologie des débats en nous en tenant aux deux points qui ont soulevé le plus d'observations, nous voulons dire l'organisation des pouvoirs législatif et exécutif. Nous nous

sommes attaché à ne développer que ces points, laissant de côté tout ce qui concerne la déclaration des droits et devoirs, le droit au travail, l'organisation du pouvoir judiciaire.

Il importait, en effet, de connaître les raisonnements qui ont conduit les constituants de 1848 à construire une œuvre qui ne s'adaptait pas aux nécessités politiques du moment, qui gênait certaines habitudes, qui n'a pas permis au pays d'éviter un coup d'Etat prévu trois années à l'avance. Ce qui importe dans une constitution, dit Stuart Mill, « c'est qu'elle ne heurte pas violemment les habitudes et les sentiments du peuple ; c'est qu'elle n'exige pas de lui des qualités et un attachement à ses institutions dont il est encore incapable, étant donné son caractère et son degré de civilisation » (1). Ces considérations ont échappé aux hommes de 1848. Obnubilés qu'ils étaient par l'idée fixe de la disparition prématurée du régime, de la prise du pouvoir par un prétendant, ils n'ont pu prévoir les conséquences de leurs erreurs, dont a su profiter celui qui a eu la garde de leur œuvre.

« L'ouvrage du législateur, a dit Rousseau, ne s'altère et ne se détruit jamais que d'une manière : c'est quand les dépositaires de cet ouvrage abusent de leur dépôt et se font obéir au nom des lois en leur désobéissant eux-mêmes (2). » L'histoire du fonctionnement de la Constitution de 1848 est contenue dans cette citation.

(1) *La République de 1848 et ses détracteurs*, p. 109.

(2) *Lettres écrites de la montagne*, VIII^e lettre.

TITRE I

Le Milieu et les précédents

CHAPITRE I

Aspect social et politique de la France de février à novembre 1848.

SECTION I. — **La Révolution de février et l'esprit de 48.**

La République, les Français ne l'avaient point recherchée. Il eût été possible de la proclamer en 1830 et l'on se contenta d'une monarchie constitutionnelle. En février 1848 le pays eût pu se contenter du gouvernement de Louis-Philippe, bien qu'il ne lui portât pas une particulière affection. Ce que la France désirait c'était une extension du suffrage, extension qui aboutirait peut-être à une politique plus franche, plus virile, moins asservie à une majorité factice. « Elle manquait d'air extérieur. Elle se sentait trahie non de fait, mais d'esprit par la nouvelle dynastie qu'elle s'était imposée en 1830. Le roi était trop père et pas assez peuple (1). » Le roi s'obstina à conserver pendant huit ans un ministre opposé à cette réforme et c'est presque volontairement qu'il « se laissa glisser tout seul d'un trône que personne ne lui disputait ». Les avertissements ne lui avaient cependant pas manqué et notamment le fameux discours prononcé le 27 janvier 1848 à la Chambre des Députés par Tocqueville était significatif à cet égard : « On dit qu'il n'y a point de périls parce qu'il n'y a pas

(1) Lamartine, *op. cit.*, p. 16.

d'émeute ; on dit que comme il n'y a pas de désordre matériel à la surface de la société, les révolutions sont loin de nous. Vous vous trompez. Des opinions y prennent racine qui doivent amener tôt ou tard les révolutions les plus redoutables. Est-ce que vous ne sentez pas un vent de révolution qui est dans l'air ? (1) »

Et, cependant, il était aisé pour le roi de donner satisfaction à l'opinion et de résoudre ainsi le problème qui n'était guère ardu : « un vote parlementaire, une modification ministérielle l'auraient singulièrement simplifiée ; un déplacement de la majorité l'eût naturellement résolu tôt ou tard (2). »

Ainsi, la Révolution des 22, 23 et 24 février éclata. Elle éclata brusquement sans qu'on s'y attendît, sans qu'on songeât à substituer immédiatement au régime existant et qui pouvait se prolonger par quelques concessions faites à l'opinion, un régime républicain. Mais l'abdication, puis la fuite du roi mit le pays devant une alternative redoutable : l'anarchie ou la proclamation d'un régime qui satisfasse la foule en délire. La République fut proclamée. Nous ne songerons pas à décrire les événements qui ont présidé à la proclamation et à l'installation de la seconde République ; ils sont trop connus pour qu'il faille s'y arrêter. Nous ne voulons que très brièvement donner un aperçu, une idée de l'état d'esprit dans lequel se trouvait le pays au lendemain de la Révolution. Nous voulons rapidement essayer de montrer quelle fut l'ambiance morale et politique dans laquelle fut préparée la Constitution. « Les constitutions ne sont qu'une considération des forces vives existant dans la société », un reflet des mouvements de l'opinion et il est impossible d'en comprendre la teneur si l'on ignore les influences qui ont pu agir sur ceux qui sont chargés de leur rédaction.

La République proclamée à Paris fut acceptée en province avec moins d'enthousiasme que de résignation. La province était habituée à ce rôle qu'avait joué Paris de fomenteur de révolutions et de créateur de régimes nouveaux. Elle s'était inclinée devant la chute de l'Ancien

(1) Cité par Schumann, *Nouvelles littéraires* du 12 octobre 1935.

(2) Maxime du Camp, *Souvenirs de 1848*, p. 8.

régime, elle avait accepté les Trois Glorieuses, une fois de plus elle adopta la République que Paris lui avait donnée.

D'ailleurs, cette acceptation de la République était générale. Certes, du sang avait été répandu mais ce n'étaient pas les carnages de la grande Révolution. Le gouvernement provisoire avait été accepté avec enthousiasme par l'ensemble du pays. Aussi tenait-il à prévenir toute crainte de la province ou de l'étranger concernant un renouvellement de la Terreur. Les mesures qu'il prit sont demeurées célèbres : la suppression de la peine de mort en matière politique et l'adoption du drapeau tricolore avec la fameuse harangue de Lamartine devant l'Hôtel de Ville : « Le drapeau rouge n'a jamais fait que le tour du Champ-de-Mars traîné dans le sang du peuple en 1791 et 1793 et le drapeau tricolore a fait le tour du monde. »

Cela impliquait que la Révolution ne serait suivie d'aucune violence susceptible de nuire au prestige de la République naissante. Et de fait les journées révolutionnaires de février, même si elles ont donné lieu à des scènes de violence, ont présenté un spectacle d'enthousiasme populaire remarquable, tel ce fait signalé par de Falloux et qui est vraiment significatif : aux Tuileries pendant une scène de pillage les émeutiers s'arrêtèrent, s'inclinèrent devant un crucifix de la chapelle porté par un polytechnicien, lui firent cortège et le déposèrent à l'église Saint-Roch (1).

Nombreuses furent les scènes aussi pittoresques qui se déroulèrent pendant le sac des Tuileries. Flaubert nous cite ce fait : au plus fort du saccage des gardes municipaux passant devant les émeutiers, petits ouvriers ou femmes du peuple, s'arrêtèrent retirant leurs bonnets de police, saluèrent le peuple bien bas (2). C'était la masse du peuple que l'on respectait, c'était la classe ouvrière que l'on voyait monter et s'emparer du pouvoir.

Aussi, l'avènement de la seconde République est une nouvelle étape dans la vie politique et constitutionnelle de la France. Sera-t-elle définitive ou bien ce régime ne sera-t-il qu'un soulèvement passager, « un effet hors de proportion avec sa cause », comme l'a définie de Falloux ?

(1) Falloux, *Mémoires*, I, p. 277.

(2) Flaubert, *Education sentimentale*, III^e partie.

Cependant cet événement s'annonce sous les plus beaux auspices.

La secousse de février ne fut point violente, l'émeute fut rapidement calmée. Aucune exaction antibourgeoise ou anticléricale ne fut signalée : les prêtres communieraient avec les républicains dans l'ardeur patriotique et sentimentale : les arbres de liberté furent bénis par eux. Les bourgeois partageaient l'enthousiasme de la foule pour l'élévation d'une nouvelle classe, celle des travailleurs, des ouvriers. Ce fut l'ère de l'égalitarisme au sens le plus beau du mot. « Jamais révolution ne fut moins sanguinaire. Ce qui domine dans la grande ville en février, c'est une sorte d'anarchie bon enfant. Partout, dans les fêtes et les discours revient l'appel à l'entente amicale des classes, l'allusion à l'universelle harmonie des intérêts » (1). Les esprits les plus critiques, les plus frondeurs acceptèrent de bonne grâce l'épreuve de la République. A la différence des régimes passés où se posait l'antagonisme des classes et des opinions politiques, la République, par définition gouvernement de tous, vit s'effacer à ses débuts et les différences de classes et les oppositions des partis. C'est la trêve — temporaire — des partis qui permit cet enthousiasme envers le régime naissant dont on a dit que c'était « le romantisme en politique ».

L'amour pour la classe populaire, ce qu'on nommait sans trop savoir le définir, le peuple, a été une des caractéristiques les plus pittoresques du mouvement. Voyant les émeutiers se livrer à des scènes de pillage aux Tuileries tout en s'occupant des malades et des blessés, le héros de Flaubert, Frédéric Moreau, ne peut s'empêcher de s'écrier : « N'importe ! moi je trouve le peuple sublime. » C'est l'époque où l'ouvrier est traité en souverain de fraîche date, où il est adulé, flatté, estimé. Flaubert nous cite le refrain du jour que l'on chantait dans les clubs en l'honneur de l'ouvrier :

*Chapeau bas devant ma casquette,
A genoux devant l'ouvrier !*

Il est de bon ton d'imiter le héros du jour, de copier ses

(1) Renard, *op. cit.*, p. 11.

manières. George Sand revêt une blouse grossière de travailleur (1). A la Comédie-Française on assiste à des représentations où Rachel drapée dans un drapeau tricolore récite à genoux *la Marseillaise*: les spectateurs d'apparence populaire porte des blouses qui recouvrent du linge fin (2).

Cet esprit de 1848 a été concrétisé par le personnage de Flaubert, Frédéric Moreau (3). C'est un héros du romantisme finissant ; jeune bourgeois cultivé de condition aisée, il chercha sa voie dans la vie sans parvenir à la découvrir. Enthousiaste ou découragé, il rêve de grandioses exploits et songe à la libération du prolétariat. La révolution de février le touche. Il adopte avec passion les idées nouvelles, retrouvant l'espoir, l'ardeur, le désir de répandre le bien. Au contact des émeutiers de février il « humait voluptueusement l'air orageux, plein des senteurs de la poudre ; et cependant il frissonnait sous les effluves d'un immense amour, d'un attendrissement suprême et universel, comme si le cœur de l'humanité tout entière avait battu dans sa poitrine ».

Tel était l'état des esprits en 1848 au début de la seconde République. Cet esprit était idéaliste, romantique. La religion n'était point bannie de la politique, nous l'avons vu ; les hommes de 1848 sont des croyants car leur République c'est « le règne de Dieu sur la terre » d'après l'expression de Esquiros, l'auteur du *Catéchisme républicain de Seine-et-Marne* (4).

Le caractère social apparaît dans tous les faits, tous les actes des hommes de 1848. Fraternité est un vocable nouveau et c'est en cela que « 1848 couronne 1789. La première Constituante avait réalisé l'égalité et la liberté, la seconde achève la trilogie en proclamant la fraternité » (5). Chacun possède la louable intention de travailler pour l'humanité. L'humanitarisme est un mot à la mode, mot que les héros de Musset, Dupuis et Cotonet, ont essayé de définir avec ironie en parlant d'un « homme croyant à la

(1) Cité par J. Barthélemy, *Cours de doctorat*, 1933.

(2) Cité par Renard, p. 14.

(3) *L'Education sentimentale*.

(4) Cité par Renard in *Bulletin de la République de 1848*, 1930-1931.

(5) J. Barthélemy in *Bulletin de la République de 1848*, 1916-1918.

perfectibilité du genre humain et travaillant de son mieux pour sa quote-part au perfectionnement dudit genre humain » (1). Musset déjà, en 1836, ne croyait guère à cette perfectibilité : « les hommes, quelque manteau qu'ils portent, quelque rôle qu'ils jouent, risquent fort de vivre et mourir hommes, c'est-à-dire singes plus la parole dont ils abusent. » Et chacun sait qu'en 1848 c'est la parole qui était reine. Thiers montrera, comme nous le verrons, au comité de constitution que la parole est indispensable à la démocratie et la seconde République ne s'est pas fait faute d'en user. Les grands orateurs étaient nombreux et le rôle de Lamartine comme orateur politique est célèbre. On l'a surnommé le « grand orgue de la Révolution » (2). Cet orgue certes a eu des accents harmonieux mais un peu tonitruants parfois par les métaphores poétiques souvent déplacées dans une assemblée politique. Et c'est la raison pour laquelle les constituants de 1848, trop idéalistes, trop amoureux d'éloquence et de vaines paroles, n'ont pas voulu voir les fautes qu'ils accumulaient dans leur œuvre.

Cet esprit « quaranthuitard » comme on l'a dénommé péjorativement, a des racines profondes dans le passé. Nous n'avons certes pas la prétention d'expliquer l'influence du XVIII^e siècle « qui conquiert tout à la fois pour les classes lettrées de la nation la liberté de penser et pour les classes laborieuses la liberté d'agir » (3) ; ni de nous étendre sur le romantisme politique dont février 1848 a été l'expression. Sans aller aussi loin dans le passé, il est deux écrivains qui ont eu une influence assez considérable sur les masses pour que nous puissions en dire quelques mots, nous voulons citer Béranger et Lamennais. Béranger sans être affilié à aucun parti politique était de naissance et de cœur un républicain sincère. Ses chansons, retraçant la vie des humbles, étaient populaires. Il contribua beaucoup à faire connaître et aimer le menu peuple, le petit bourgeois, l'ouvrier des villes. Béranger observait la vie d'un œil indulgent, bon enfant, il croyait sincèrement au perfectionnement des conditions humaines. C'est à lui que l'on pour-

(1). *Lettres de Dupuis et Cotonet*, II^e lettre.

(2) Renard.

(3) D. Stern, *Histoire de la Révolution de 1848*, t. I, p. 2.

rait appliquer mais sans ironie la définition de l'humanitaire de Musset. En 1830, il ne regretta pas l'instauration d'un gouvernement monarchique et plus tard il expliquera son sentiment dans une lettre à Lucien Bonaparte : « Lors de la dernière révolution, moi, vieux républicain convaincu que la France n'était pas encore disposée à accepter la forme républicaine, j'ai désiré pour achever d'user la vieille machine monarchique qu'elle nous servît de planche pour passer le ruisseau (1). » En 1848, ses vœux furent comblés surtout quand il vit avec quel enthousiasme on se tournait vers le peuple dont il avait donné cette admirable définition : « Par suite d'habitudes enracinées nous jugeons encore le peuple avec prévention. Il ne se présente à nous que comme une tourbe grossière incapable d'impressions élevées, généreuses, tendres... S'il reste de la poésie au monde, c'est je n'en doute pas dans ses rangs qu'il faut l'aller chercher. Qu'on essaye donc d'en faire pour lui : mais pour y parvenir il faut étudier ce peuple » (2).

Ce peuple, Lamennais l'a connu. Passionné de justice, il marqua toujours sa dilection pour la liberté, par l'affranchissement de tous ceux qui étaient opprimés et c'est vers le peuple que se tournaient ses vœux et ses désirs. Les *Paroles d'un Croyant*, c'est à lui qu'en 1833 il les adresse : « Ce livre a été spécialement fait pour vous ; c'est à vous que je l'offre. Puisse-t-il au milieu de tant de maux qui sont votre partage, de tant de douleurs qui vous affaissent sans presque aucun repos, vous ranimer et vous consoler un peu ! » Le retentissement de l'ouvrage, comme on sait, a été considérable et a contribué pour une grande part à faire naître cet idéal de fraternité qui a trouvé toute son expression dans les premiers jours de la République. Dans le *Livre du Peuple* paru en 1837, il reproche à la masse son inaction, son manque de foi dans la destinée. Il lui montre sa voie, il lui indique quels sont ses droits et ses devoirs et les paroles que Lamennais prononce sont presque un encouragement à l'insurrection : « Des actes, des actes et encore des actes ou vous croupirez dans votre misère... Vous pouvez parler, vous pouvez demander d'être comptés

(1) Cité par V. Pierre, *la Révolution de 1848*, p. 7.

(2) Cité par Boule, *Béranger*, p. 151.

pour quelque chose dans une société qui ne subsiste que par vous. Vous pouvez demander votre part d'influence dans l'administration de la chose publique qui est, avant tout, votre chose à vous... Vous pouvez demander cela, le demander sans cesse, le demander toujours plus haut ; et si vous le demandez ainsi, qui répondra non ? Ils n'oseraient. Veuillez seulement et la face du monde changera de face. »

En 1848, accidentellement ou volontairement — la question est discutée — le peuple a voulu : la République a été proclamée, un gouvernement provisoire institué. Ce droit pour lequel tant d'émeutes eurent lieu, tant de discussions s'échangèrent, le suffrage universel, le peuple l'obtenait enfin. L'élan de février subsistait encore quand le décret du 3 mars rédigé par Cormenin et Isambert institua le suffrage universel. Aucune exception n'était apportée au droit de vote. Tout Français âgé de 21 ans résidant depuis 6 mois dans sa commune pouvait voter ; étaient exclus du droit les faibles d'esprit, les indignes, les faillis, et il faut bien le constater, les femmes. Il y avait 900 représentants à élire au scrutin de liste secret, par département, le lieu du scrutin étant le chef-lieu de canton, et une indemnité journalière obligatoire de 25 fr. devant être versée à chaque député. Le décret du 3 mars évitait l'asservissement à l'esprit de clocher et il obligeait à voter sur un programme. Par scrupule de constitutionnalisme, le gouvernement provisoire fixa le jour des élections le plus tôt qu'il fut possible, au 9 avril. Nous ne nous étendrons pas outre mesure sur les événements qui se produisirent entre la promulgation du décret le 3 mars et la réunion de l'Assemblée constituante le 4 mai. Ces événements appartenant à l'histoire ont été abondamment décrits et commentés ; leur récit n'entre pas dans notre domaine.

Ces élections rapprochées pouvaient paraître prématurées. « Le suffrage universel était un acte de foi dans la capacité de la nation sinon à se conduire elle-même, du moins à indiquer la direction où elle entendait être conduite (1). » Il faisait passer le pouvoir politique de 250.000

(1) Renard, p. 15.

à 9.325.000 habitants : c'était une puissance considérable qui avait été créée du jour au lendemain. Cette puissance inquiétait ceux mêmes qui l'avaient conçue, les républicains. Ils ne jugeaient pas la province suffisamment préparée aux élections et le temps prévu était trop court. La province en effet n'était pas encore assez ouverte aux sentiments républicains ; jalouse de Paris qui avait fomenté la révolution, elle pouvait voter contre la République et les résultats du vote pouvaient être favorables à la réaction. Ce fut la cause de la marche des ouvriers et des clubistes sur l'Hôtel de Ville le 17 mars, qui parvinrent à faire porter la date des élections du 9 avril au 23 avril.

Grâce probablement aux commissaires que Ledru-Rollin avait envoyés en province le 8 mars, les élections furent en grande majorité républicaines. « C'était la République modérée qui triomphait en apparence. Lamartine premier élu de Paris était dix fois nommé et les républicains de sa nuance étaient les plus nombreux... Les Légitimistes étaient nombreux aussi. Les Orléanistes de l'opposition dynastique revenaient en masse... Les radicaux étaient battus, les socialistes écrasés.. En réalité c'était la France acceptant la République sous bénéfice d'inventaire, mais signifiant qu'elle ne voulait pas de révolution sociale » (1). Le bon sens de la province avait en effet triomphé, les paysans grâce au suffrage universel avaient acquis une puissance imprévue par rapport aux villes ; ils ne désiraient qu'une révolution politique restreinte au minimum.

SECTION II. — Les émeutes et la crise économique.

L'Assemblée Constituante qui se réunit le 4 mai allait-elle prouver ce bon sens et cette sagesse qui s'étaient exprimés par le vote ? Les constituants pourront-ils faire abstraction des événements qui se déroulent, pourront-ils concevoir une œuvre solide, indépendante de toute doctrine révolutionnaire, pratique, convenant aux besoins politiques, sociaux et économiques de la France de 1848 ?

(1) *Id.* p. 49.

Notre étude nous montrera qu'ils n'ont pas su écarter l'ambiance d'exaltation envers la souveraineté populaire des premiers jours de la Révolution. En outre ils ont subi l'influence confuse des événements sociaux et politiques dus aux propagandes actives faites par les socialistes, par les républicains et par un parti qui sera maître au bout de quelques mois de la situation de la France, le bonapartisme. Les constituants ont vécu et travaillé en une période d'émeutes fréquentes, de crise économique, de chômage. Comment pouvaient-ils éviter d'être influencés par ces bouleversements sociaux qui se produisaient sous leurs yeux ? Comment les doctrines républicaines de la plupart d'entre eux ne pouvait-elles pas être raffermies par la crainte de voir la République disparaître un jour prochain ?

Cette crainte était fondée. Elle se traduisit par le désir aveugle qu'eurent les constituants de construire un gouvernement fort, un gouvernement unitaire qui concentrât un grand nombre de pouvoirs afin de défendre et de sauver le cas échéant le régime en péril.

La République, en effet, donna des signes de faiblesse dès mai 1848 par suite du manque de confiance et de l'incertitude des représentants non encore habitués à la libre discussion et au gouvernement démocratique. Ce manque de confiance, cette incertitude eurent leur répercussion sur la rédaction de la constitution, comme nous le verrons.

A l'euphorie humanitaire et sentimentale des premiers moments de la République succédèrent des troubles moins d'un mois après l'instauration du nouveau régime, puis des émeutes et enfin l'insurrection de juin.

Ce fut, le 16 mars la manifestation des bonnets à poil organisée par la bourgeoisie pour conserver les uniformes des compagnies d'élite de la garde nationale dissoutes. Le lendemain 17 mars Paris connut la marche sur l'Hôtel de Ville des ouvriers pour retarder la date des élections ; ils obtinrent gain de cause comme nous l'avons vu. Le 16 avril, ce fut la journée des pétitionnaires envoyés par les délégués du Luxembourg et les clubs ; ils furent dispersés devant l'Hôtel de Ville par les gardes nationaux en armes criant « à bas les communistes ». Le gouvernement provisoire aurait dû interdire les clubs ; il n'en eut pas le cou-

rage. Au 16 avril succéda la journée du 15 mai. L'envahissement de l'Assemblée nationale par les révolutionnaires sous la conduite de Barbès et de Blanqui faillit faire sombrer une première fois la République. Seule, l'intervention de la garde nationale sauva la situation. Il y eut encore les troubles du 12 juin dus à l'élection de Louis Bonaparte, prélude des journées sanglantes de juin. La dissolution le 21 juin des ateliers nationaux ne fut que la cause immédiate de l'insurrection ; les causes profondes résidaient dans la crise économique qui sévissait, dans le chômage qui s'accroissait tous les jours davantage. Dès le mois de mars la crise, qui sévissait déjà en 1847 où la production s'était ralentie, dans l'industrie textile notamment, prit une grande ampleur. Le travail à la suite de la Révolution s'arrêta, les paiements furent suspendus, les banques connurent des demandes brusques de remboursement. Les faillites devenaient nombreuses et les industriels privés de débouchés diminuèrent leur production, ce qui accrut le chômage. Les impôts rentraient difficilement car les contributions indirectes considérées comme injustes n'étaient pas payées. Le gouvernement provisoire décida d'élever de 45 % le taux des impôts directs ; c'est ce qu'on appela les 45 centimes, qui furent très impopulaires. Malgré cette mesure, malgré l'émission d'un emprunt qui ne fut pas couvert, la dette flottante s'accroissait ; elle était en mars de 900 millions alors que l'encaisse de la Banque de France était de 192 millions.

Ces difficultés économiques jointes aux difficultés politiques que le gouvernement provisoire, puis la commission exécutive rencontrèrent, contribuèrent à aigrir l'état d'esprit de la population qui avait fondé beaucoup d'espoirs sur le nouveau régime.

Ces espoirs furent déçus et l'insurrection de juin a été la révolte des masses contre le gouvernement qui avait trop promis et n'avait pas beaucoup tenu.

« Saisie d'effroi, dans l'impossibilité de trouver des solutions immédiates aux difficultés accumulées pendant un long règne, la République de 1848 a couru aux armes pour repousser comme l'avait fait la monarchie, par le canon et par les baïonnettes, le désespoir populaire. La Révolu-

tion politique a combattu la Révolution sociale (1). »

Juin a été le terme de la vraie République ; elle a « ceci de particulier que du premier élan elle atteint son point culminant. Par suite, depuis le commencement jusqu'à la fin de sa courte existence, elle va sans cesse déclinant... elle a été une éruption suivie d'une réaction soudaine et violente (2). »

La réaction a été inaugurée de façon brutale mais efficace par la dictature de Cavaignac et depuis ce moment la France se sentit gouvernée. Elle n'eut depuis le 25 juin qu'un seul chef : Cavaignac, dictateur puis président du Conseil des ministres et Louis-Napoléon, président de la République. Le gouvernement provisoire, la commission exécutive firent à maintes reprises preuve de faiblesse, ils n'eurent jamais cette autorité qui maîtrise et cette volonté qui gouverne. L'erreur des fondateurs de la République de 1848 a été de croire qu'en quelques jours près d'un demi-siècle de gouvernement personnel pouvait être anéanti. Depuis l'avènement de Bonaparte, la France a toujours eu à sa tête un chef qui a pris des décisions et qui en était responsable. Le seul fonctionnement du suffrage universel dans la liberté ne pouvait amener obligatoirement une République indivisible. Les constituants de 1848 n'ont pas compris cette vérité et il est curieux de constater du point de vue sociologique comment les hommes intelligents et expérimentés composant le comité de constitution, ont cédé aux entraînements de l'époque. Ils n'ont pu s'affranchir de l'esprit grégaire qui poussait chacun à croire que la démocratie, que le suffrage universel pouvaient fonctionner sans heurts dans un pays non préparé. Le peuple, tenu dans un état d'ignorance et de misère pitoyable, était encore incapable de se gouverner lui-même et par conséquent de choisir ses dirigeants avec discernement ; un socialiste, Considérant, le reconnaîtra lui-même au comité de constitution. Le pays aurait dû en 1848 être graduellement conduit au suffrage universel sans obtenir immédiatement, comme ce fut le cas, le maximum de droits.

(1) D. Stern, *op. cit.*, I, p. 58.

(2) Renard, in *Bulletin de la République de 1848, 1930-1931*.

SECTION III. — Les partis et les propagandes politiques.

La Révolution de février fit ainsi disparaître le privilège réservé à la bourgeoisie de diriger les affaires publiques, au profit du prolétariat. « Une lutte entre les deux classes était inévitable. Elle allait dans le pays amener le déclassement des anciens partis et leur remplacement provisoire par deux vastes groupements, par deux blocs contraires, réclamant dans le domaine économique et social l'un des réformes graves, l'autre le *statu quo* (1). »

Deux courants ont été la résultante des forces intellectuelles qui s'agitaient dans un pêle-mêle étourdissant : le courant démocratique et le parti de la résistance. Le premier, qu'on appelait aussi le parti du mouvement, était composé d'éléments assez différents. Lamartine (2) en distinguait trois : le parti libéral national, le parti socialiste et le parti révolutionnaire. Le premier était le parti républicain proprement dit « composé de tous les amis de la liberté et du progrès des institutions, pris dans toutes les classes de la population sans acception de condition sociale ou de fortune », celui qui avait le plus contribué à la Révolution. Sa doctrine se résumait dans le suffrage universel « mais cette institution acceptée par les monarchistes prêchée par les bonapartistes ne pouvait donner une signification précise aux aspirations politiques du parti républicain » (3). Cette signification ne fut pas définie non plus lors des travaux préparatoires de la Constitution : on ne précisa ni la question de savoir si le suffrage universel pouvait constituer une modalité de gouvernement direct ou de gouvernement parlementaire ni celle de connaître s'il pouvait s'accorder avec le principe de la séparation des pouvoirs.

Le parti socialiste, qui ne prit ce nom qu'après 1848, englobait une foule de tendances les plus variées. On y comprenait en général des sectes « tendant à une rénova-

(1) Renard, *République de 1848*, p. 20.

(2) *Histoire de la Révolution de 1848*, t. I, p. 265.

(3) Tchernoff, *le Parti républicain sous la monarchie de juillet*, p. 458.

tion plus ou moins radicale de la société par une distribution nouvelle des conditions du travail ou des bases de la propriété », rénovation qui devait s'opérer sans violence. Ce mouvement comprend des socialistes éthiques religieux ou utopistes. Les uns comme Louis Blanc tendaient à la rénovation de la société par l'organisation du travail. Les autres subissaient l'influence des Saint-Simoniens et des Fourieristes ou de leurs disciples Considérant, Hennequin, Cantagrel, « aux conceptions petites bourgeoises » (1). Ces écoles furent unanimes dans le désir de reconstituer l'autorité. « Elles établirent toutes le principe de l'intervention de l'Etat dans les relations commerciales et industrielles ; toutes, elles protestèrent contre l'excès de la liberté et contre l'abus du droit individuel auquel elles opposèrent le principe d'association » (2).

Le troisième parti, ceux que Lamartine appelle les révolutionnaires, tendait à assurer la direction de la politique au peuple de Paris, fût-ce par une nouvelle révolution. Ce parti avait pour armée ses adeptes enrégimentés, la population déclassée des grandes villes, le « résidu souffrant des populations urbaines... caché dans les sentines de la capitale », ce que Thiers a appelé d'une expression devenue célèbre « la vile multitude » (3). Cette foule de vagabonds dont on ne put saisir ni le domicile ni la famille, qui participa à toutes les émeutes, qui voulait la destruction de la propriété effraya les bourgeois. « Les attaques qu'on portait à la propriété parurent du sacrilège, presque de l'anthropophagie. Malgré la législation la plus humaine qui fut jamais, le spectre de 1793 reparut et le couperet de la guillotine vibra dans toutes les syllabes du mot République ; ce qui n'empêchait pas qu'on la méprisait pour sa faiblesse » (4).

C'est ce spectre que le courant opposé au parti du mouvement, le parti de la résistance, ne cessait d'agiter. Ce

(1) Voir Max Becr, *le Socialisme*, t. IV, p. 184.

(2) D. Stern, t. I, p. 12.

(3) Dans son discours au sujet de la loi du 31 mai 1850. Il fut beaucoup attaqué pour ce mot et plus tard, en 1863, il expliqua dans une lettre le sens de son expression : « De même qu'il y a le bon et le mauvais riche, le bon et le mauvais bourgeois, il y a le bon et le mauvais peuple. » (Cité dans le *Bulletin de la République* de 1848, 1916, p. 133).

(4) Flaubert, *l'Education sentimentale*, III^e partie.

parti, qu'on appela parti de l'ordre, avait comme triple but la défense de la propriété, de la famille, de la religion ; il était composé de monarchistes — légitimistes et orléanistes — et de bonapartistes. Les légitimistes qui avaient été élus en assez grand nombre le 23 avril étaient environ 150 à l'Assemblée constituante. Quant aux orléanistes, ils s'étaient pour la plupart ralliés à la République. Les uns et les autres, ainsi qu'un certain nombre de bonapartistes étaient représentés au « Comité de la rue de Poitiers ». Ce comité fut constitué le 18 mai par quelques représentants de l'ancienne gauche dynastique auxquels se joignirent par la suite plus de 200 députés incités par le 15 mai à réagir contre les principes démocratiques. Le Comité de la rue de Poitiers fut le centre de la réaction et contribua par son activité politique à détruire un à un les principes républicains. Thiers reconnaissait son influence quand en 1852 il disait à Nassau Senior : « Mon principal instrument pour influencer l'Assemblée fut le club de la rue de Poitiers... Une grande partie sinon la plus importante partie de la presse publique était à sa disposition. Il exerça une influence prépondérante sur presque toutes les grandes villes et une grande influence même dans les districts ruraux (1). »

A la différence des autres partis qui défendaient une doctrine, des idées politiques, le bonapartisme ne défendait qu'un homme : Louis-Napoléon Bonaparte exilé en Angleterre à la suite de son évasion du fort de Ham en 1846. A la proclamation de la seconde République il débarqua en France, mais le gouvernement provisoire lui enjoignit de repartir. Aux élections complémentaires de juin il fut élu dans quatre départements. Dès ce moment retentiront dans la France entière les échos d'une propagande tapageuse ou sournoise usant des moyens les plus divers, allant jusqu'à l'agitation et l'émeute (2). Cette propagande, n'avait d'autre but que de préparer le pays à élire Louis-Napoléon à la présidence de la République, puis de l'amener graduellement à l'avènement de l'Empire. Le

(1) Nassau Senior, *Conversations with Thiers...*, t. I, p. 29.

(2) Cf. R. Pimienta, *la Propagande bonapartiste en 1848* in *Bulletin...*, 1909-1910-1911.

parti bonapartiste a maintenu en état de constante effervescence la nation ; il est pour une bonne part responsable des troubles et des émeutes qui n'ont cessé d'agiter le pays pendant toute la durée de la seconde République. « La semence du bonapartisme : égalité démocratique, gloire militaire, sentiments humanitaires, vagues idées de socialisme » (1) a d'ailleurs été répandue de façon fort habile et fort savante. On usa des moyens de publicité que nous qualifierons des plus modernes : boîtes d'allumettes avec inscriptions, médailles, distribution de portraits, affiches, chansons populaires, tout fut employé.

La presse, utilisée avec discrétion au début, fut un instrument remarquable de propagande après les élections de juin. Les organisateurs de cette publicité, Larty et Percigny, dévoués au prince ne négligèrent aucun journal susceptible de leur servir, quel que fût le parti. Pour la gauche Louis-Napoléon était un prolétaire qui a souffert par la monarchie ; pour les conservateurs le prince est un défenseur de l'ordre contre la république rouge. C'est le parti bonapartiste qui plus qu'aucun autre, contribua au maintien de cette peur rouge en l'assimilant à la grande peur de 1793. Selon Pimienta une fraction de la presse bonapartiste attisa la propagande ultra-révolutionnaire afin de développer cette crainte chez les bourgeois. La propagande ne manqua ni d'appui, ni surtout d'argent ; d'après une supposition de Pimienta et d'un autre auteur, Ferrare (2), il semble même qu'il fut fourni par l'or étranger russe ou anglais.

Toujours est-il que « chaque jour les tendances, les manœuvres, les complots bonapartistes se manifestaient dans les rues par des cris, par des troubles, par des attroupements, par des émeutes » (3) énervant, surexcitant la masse populaire.

(1) T. Delord, t. I, p. 72.

(2) A. Ferrare, *Récélations sur la propagande napoléonienne*.

(3) Garnier-Pagès, t. X, p. 360.

SECTION IV. — Les clubs et la presse.

Aux troubles suscités par les partis politiques s'ajoutaient ceux causés par les sociétés secrètes et par les clubs. « Toujours et partout, disait Jérôme Paturot, derrière les pouvoirs apparents se cachèrent des puissances décisives quoique effacées. Le mécanisme du gouvernement ressemble à tous les mécanismes : ce qui se voit le moins c'est le moteur (1). » Il est en effet avéré que l'influence des sociétés secrètes contribua pour beaucoup à la chute de Louis-Philippe et à l'établissement de la République (2). Dès 1821, sous la Restauration, des sociétés secrètes se fondèrent sur le modèle des carbonari italiens pour renverser les Bourbons. Des étudiants parisiens : Bazard, Buchez, se groupèrent en une société : « les Amis de la Vérité » pour instaurer le régime démocratique. En 1830, les éléments libéraux de ces sociétés disparurent et constituèrent sous la direction de Blanqui l'avant-garde du mouvement révolutionnaire. Quatre grandes associations se fondèrent sous l'instigation de Blanqui et d'un carbonaro italien, Buonarroti : les Amis du peuple, la Société des droits de l'Homme, la Société des familles, la Société des Saisons ; ces deux dernières ayant des tendances nettement révolutionnaires et communistes (3). L'avènement de la République et des libertés qu'elle proclama donna une extension considérable à ces sociétés secrètes qui se multiplièrent sous le nom de clubs. « Plus de 250 clubs furent ouverts en moins d'un mois et bientôt ce nombre se trouva porté à près de 450... C'étaient autant de petits parlements qui tous aspiraient à devenir grands... Chaque club avait son bureau, ses ordres du jour, ses règlements, ses huissiers... (4) »

La population parisienne fut vivement intéressée par l'éclosion de ces petites sociétés et l'histoire des clubs est un des détails les plus curieux de la Révolution de 1848. « Mais leur influence ne fut ni homogène, ni salubre. La voix des hommes sérieux y put rarement dominer le tapage

(1) Louis Reybaud, *Jérôme Paturot*, chap. XVII.

(2) Cf. L. de La Hodde, *Histoire des Sociétés secrètes*, 1851.

(3) Voir M. Beer, *le Socialisme*, t. IV, p. 174.

(4) Lucas, *les Clubs et clubistes*, p. 2.

des fous... On souffla aux prolétaires dans la plupart des clubs un mauvais esprit d'imitation jacobine ; ... on suscita en eux un esprit de despotisme révolutionnaire qui faillit en plusieurs circonstances perdre une cause dont la grandeur n'avait besoin pour triompher que de temps et de liberté (1). » Ainsi, l'action des clubs bénéficia de la trop grande liberté d'association et de réunion accordée par le gouvernement provisoire et fut néfaste à la République. Les contemporains le reconnurent et s'en plaignirent : « Tous les désastres, toutes les agitations dont nous avons souffert sont sortis des clubs. A peine la République et le suffrage universel étaient-ils proclamés, que des cartouches se fabriquaient dans ces tapis francs politiques pour combattre la République et le suffrage universel (2). »

Cette action des clubs fut secondée par le nombre incalculable des journaux qui se fondèrent de février à juin 1848 grâce à la liberté de la presse accordée par le décret du 5 mars. On en compta près de 200 pendant les quatre mois que dura cette liberté illimitée. Ces journaux étaient pour la plupart attachés à des partis, à des factions, aux clubs ; ils disparaissaient aussi rapidement qu'ils étaient édités. Les journaux d'un ordre plus élevé comme *le National*, *le Siècle*, *le Constitutionnel*, *les Débats* avaient perdu tout crédit auprès des masses car ils étaient considérés comme semi-officiels.

La Presse, grâce à l'esprit caustique de Girardin, était lue et commentée avec intérêt. *Le Représentant du Peuple* de Proudhon attirait l'attention et tous les jours était lu avec curiosité, car Proudhon ne craignait pas d'attaquer le gouvernement, ni de critiquer tous les partis. Enfin, *le Peuple constituant* de Lamennais exerçait une influence modératrice qui n'eut d'ailleurs pas grand succès (3).

L'influence de la plupart des feuilles fut d'activer l'énervement causé par les propagandes politiques, d'attiser les troubles suscités par l'action des clubs et l'on s'est demandé

(1) D. Stern, t. II, p. 169.

(2) A. Lucas, *op. cit.*, p. 5.

Voir en sens inverse : Tchernoff, *les Sociétés secrètes*. Il prétend que le mouvement des clubs, grâce à l'association, « visait à la décentralisation dans le sens le plus profond de ce mot ».

(3) D. Stern, II, p. 170.

quelle était la provenance de l'argent dont elles disposaient et « si elles n'étaient point payées pour faire peur » (1).

Si nous avons quelque peu insisté sur l'aspect politique et social que présentait la France, de février à juin 1848, c'est pour montrer l'évolution qui, en quatre mois, s'est effectuée au sein de la République : de l'euphorie des premières semaines le pays a passé à la déception amère et orageuse des mois qui suivirent.

La Constitution se ressentit de cette ambiance faite d'inquiétude et de nervosité. Les constituants, nous l'avons dit, ne pouvaient rester passifs devant les événements ; ils en subissaient l'empreinte malgré eux. L'enthousiasme de février leur avait laissé l'impression que la souveraineté populaire était un principe immuable qui, obligatoirement, devait conduire le pays à la tranquillité et à la stabilité des institutions. Les crises qui se succédèrent de mai à novembre les impressionnèrent fortement et c'est sous la crainte d'une anarchie menaçante qu'ils délibérèrent presque constamment. Les multiples systèmes, les nombreuses doctrines qui surgirent pendant les premiers mois de la République donnaient l'impression d'un désordre dans les idées, d'un bouleversement intellectuel profond. Le désir d'un gouvernement fort devait de plus en plus s'ancrer dans l'esprit des constituants, avec d'autant plus d'intensité que ceux qui avaient dirigé la France de février à juin n'avaient guère donné l'exemple de l'autorité. « Le pays non accoutumé à se gouverner lui-même avait perdu toute initiative... Il voulait bien être libre mais il ne savait pas l'être... Se croyant faible pour avoir été trop longtemps languissant, il implorait par toutes les voies de la presse, des clubs, de l'Assemblée un gouvernement fort (2). » Nombreux, étaient ceux qui désiraient une démocratie autoritaire à quelque parti qu'ils appartenissent : bonapartistes ou partisans d'un comité de salut public, monarchistes ou socialistes, tous réclamaient une assemblée forte, un chef puissant. « Cette idée s'imposait alors avec une force telle qu'elle était expressément formulée par ceux-là mêmes qui allaient instituer une

(1) Renard, p. 23.

(2) Garnier-Pagès, t. X, p. 33.

présidence en lui donnant le moyen d'entrer avec des chances de succès en lutte ouverte avec l'Assemblée (1). » Cette doctrine du pouvoir fort, les événements l'avaient renforcée, mais elle était déjà « dans l'air ». La République de 1848 avait réalisé le dogme de la souveraineté populaire ; il était normal que ses promoteurs aient pu accepter une abdication de la volonté de chacun entre les mains du pouvoir gouvernant. La théorie du contrat social, aidée par les événements, réapparaissait dans toute sa force. « Lorsque d'une main nous confions au pouvoir qui doit régir le pays une délégation puissante, disait un membre de l'Assemblée Nationale, de l'autre main nous voulons trop souvent lui ôter ce que nous lui avons donné... Je crois qu'il est du devoir de tout citoyen de donner au pouvoir autant de puissance qu'il le peut (2). »

La République de 1848 n'était donc pas libérale. Elle s'inclinait — comme le pays y avait toujours été accoutumé — devant une autorité qui la guiderait, qui prendrait toutes les initiatives et assumerait toutes les responsabilités. « Les hommes dévoués sincèrement à la liberté étaient rares. Etre libéral, c'était provoquer la raillerie. Cette habitude dégradante de la tutelle gouvernementale était tellement enracinée dans l'âme publique, que chacun attendait du pouvoir la direction, la solution de sa vie (3). »

(1) J. Barthélemy, *le Rôle du pouvoir exécutif...*, p. 578.

(2) Trousseau dans un discours du 29 mai 1848. *C. R.*, t. I, p. 515.

(3) Garnier-Pagès, t. X, p. 33.

CHAPITRE II

Le passé. L'étranger.

SECTION I. — Les constitutions républicaines antérieures à 1848.

Les constituants ont subi naturellement l'influence des régimes passés. Ils ont cherché à connaître et à s'inspirer des constitutions qui ont régi depuis 1789 la France, et même Dupin, au comité de constitution, demandera qu'on réunît sur le bureau toutes les constitutions de la République française.

Examinons très rapidement l'organisation des pouvoirs exécutif et législatif tels que les ont conçus ces constitutions passées (1).

La Constitution du 3 septembre 1791 connaît encore un roi. Il exerce le pouvoir exécutif et le transmet héréditairement à ses successeurs. Il est irresponsable car la fiction de l'infailibilité royale est maintenue, couverte par la responsabilité ministérielle. Le roi sanctionne les décrets législatifs présentés par les ministres mais ne peut maintenir son *veto* que pendant deux législatures seulement. Le pouvoir législatif est exercé par une assemblée unique permanente, indissoluble, renouvelée de plein droit tous les deux ans. Le suffrage n'est pas universel ; l'élection se fait à deux degrés. Aux assemblées primaires qui élisent l'Assemblée législative ne peuvent voter que les citoyens actifs, c'est-à-dire grevés d'une contribution directe au moins égale à la valeur de trois journées de travail ; les domestiques n'ont pas le droit au vote.

Le 10 août 1792, l'Assemblée législative décréta la suspension du roi et invita la France à former une Convention.

(1) Cf. Berriat Saint-Prix, *Droit constitutionnel français*, 1851.

nationale. La Constitution de 1791 était donc virtuellement supprimée.

Le peuple adopta le 24 juin 1793 la nouvelle Constitution présentée par Hérault de Séchelles qui s'était inspiré d'un projet remarquable rédigé par Condorcet le 16 février 1793 mais refusé à la suite de la défaite de la Gironde. Le pouvoir législatif est exercé par une assemblée unique élue au suffrage universel direct sans aucune exclusion ni pour les domestiques ni pour les faillis. Le pouvoir exécutif appartient à un conseil de vingt-quatre membres choisis par le corps législatif sur une liste de 86 candidats présentés par les électeurs au second degré élus pour cette circonstance par les électeurs primaires.

Le peuple est amené à connaître des résolutions concernant la législation civile et criminelle : Tout projet de loi ne devient obligatoire que 40 jours après l'envoi du projet dans les communes de la République qui peuvent, à une certaine majorité, réclamer un vote général du pays sur la loi. Cette constitution ne fonctionna pas à cause de la gravité des événements extérieurs. Une coalition se formait contre la France à laquelle la Convention répondit en se constituant en comité de salut public. Après la Terreur on demanda la mise en vigueur de la Constitution de 1793. Une commission de onze membres fut nommée qui, au lieu de rédiger les lois organiques, présenta sous l'instigation de Daunou, un projet qui devint la Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795).

Le pouvoir législatif est confié à deux Assemblées : le Conseil des Anciens, composé de 250 membres âgés de plus de quarante ans, est chargé de voter les lois ; le Conseil des Cinq-Cents, dont les membres doivent être âgés d'au moins trente ans, n'a que l'initiative des lois.

L'élection se fait comme en 1791 à deux degrés.

Le pouvoir exécutif est exercé par un Directoire responsable ; il nomme et révoque les ministres. Le Conseil des Anciens choisit sur une liste présentée par les Cinq-Cents les cinq directeurs renouvelés par cinquième tous les ans, mais irrévocables. En l'an V, la Constitution fut violée par un coup d'Etat dirigé contre les royalistes ; en l'an VI, le Directoire annula des élections favorables au parti démo-

cratique ; enfin une troisième atteinte à la Constitution fut portée en l'an VII par les Conseils qui obligèrent deux directeurs à démissionner.

Ces atteintes à la Constitution de l'an III aidèrent Bonaparte, de connivence avec Sieyès, à renverser le Directoire par le coup d'Etat du 19 brumaire an VIII. Au Directoire fut substituée, en attendant une nouvelle constitution, une commission consulaire composée de Bonaparte, Sieyès et Roger-Ducos. Sieyès fut celui qui inspira les bases essentielles de la Constitution de l'an VIII rédigée par une commission de députés favorables au 19 brumaire.

D'après la nouvelle constitution il n'y a pas de pouvoir législatif unitaire.

Il existe un Conseil d'Etat qui rédige les projets. Ces projets sont communiqués au Tribunal, composé de cent membres âgés de 25 ans et renouvelés par cinquième, qui les approuve ou les rejette. Les projets passent ensuite au corps législatif, assemblée de 300 membres âgés de 30 ans renouvelée aussi par cinquième tous les ans. Le corps législatif entend les motifs exposés par un conseiller d'Etat puis par un membre du tribunal ; aucune discussion ne s'élève, l'Assemblée fait la loi en statuant au scrutin secret.

Enfin une quatrième institution, le Sénat conservateur, intervient dans les dix jours pour annuler la loi qui, passé ce délai, est inattaquable. Ce Sénat est composé de 80 membres choisis par lui-même entre trois candidats présentés par les trois institutions précitées.

En face du pouvoir législatif morcelé à l'infini, le pouvoir exécutif est fort. Il se compose d'un premier consul et de deux consuls qui n'ont que voix consultative. Il a l'initiative des lois mais il est irresponsable. Les consuls sont élus pour dix ans et rééligibles.

Voici schématiquement présentées les constitutions républicaines qui ont précédé celle de 1848 et dont celle-ci a pu s'inspirer. A vrai dire ce ne sont ni la Constitution de 1793, qui n'a pas été appliquée, ni celle de l'an VIII quasi dictatoriale qui ont pu attirer l'attention des constituants de 1848. Ils ont été surtout influencés par les Constitutions de 1791 et de l'an III, retenant de l'une l'organisation des pouvoirs et de l'autre le suffrage universel.

SECTION II. — Les constitutions républicaines étrangères.

Les constituants de 1848 influencés par les constitutions passées l'ont également été par celles qui existaient déjà en deux pays présentant une certaine analogie d'institutions avec le nôtre : les Etats-Unis et la Suisse.

Les Etats-Unis offrirent même à l'Assemblée Nationale l'aide d'une commission de juristes pour la rédaction du projet de constitution. Cette offre froidement examinée fut retirée. La Constitution des Etats-Unis, malgré ce refus, n'en fut pas moins citée souvent en exemple au comité de constitution surtout par de Beaumont et de Tocqueville qui avaient fait un voyage officiel aux Etats-Unis afin d'en étudier le régime pénitentiaire. Tocqueville en rapporta un ouvrage qui eut un grand retentissement : *la Démocratie en Amérique* et qu'il publia en deux fois : la première partie en 1835 et la seconde en 1840. Tocqueville, au comité de constitution, fit souvent appel à sa connaissance approfondie de la Constitution américaine. Nous allons rapidement examiner la façon dont elle organise les deux pouvoirs. La Constitution fédérale date de 1788. Elle avait été précédée d'une première constitution ratifiée en 1781 par les Etats qui s'étaient soulevés contre l'Angleterre. Son application s'avéra défectueuse dès que la paix fut conclue : « Les vices de la législation se montrèrent à découvert : l'Etat parut se dissoudre tout à coup. Chaque colonie, devenue une république indépendante, s'empara de la souveraineté entière (1). » Aussi la Constitution fédérale de 1788, avant de parler des pouvoirs de l'Etat définit les attributions du gouvernement fédéral et celles des Etats. Une haute cour fédérale est chargée de « maintenir entre les deux gouvernements rivaux la division des pouvoirs telle que la Constitution l'avait établie ».

Le pouvoir législatif de l'Union américaine est formé de deux assemblées : le Sénat et la Chambre des représentants. Le Sénat est composé de deux représentants envoyés par

(1) Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, t. I, p. 162.

chaque Etat de l'Union, quel que soit le nombre de ses habitants. Les sénateurs sont nommés par les législateurs des Etats ; ils sont donc le produit de l'élection à deux degrés. Leur mandat est de six ans. « Le Sénat concourt à la formation des lois ; il juge les délits politiques qui lui sont déférés. Il est de plus le grand conseil exécutif de la nation. Les traités conclus par le président doivent être validés par le Sénat ; ses choix, pour être définitifs, ont besoin de recevoir l'approbation du même corps (1). » La Chambre des représentants comprend les députés envoyés par chaque Etat proportionnellement au nombre de ses habitants. Les députés sont élus par les Etats au suffrage direct et n'ont qu'un mandat de courte durée : deux ans. La Chambre des représentants a l'initiative des lois au même titre que le Sénat et a des fonctions législatives. Elle peut mettre en accusation les fonctionnaires publics.

Le pouvoir exécutif est exercé par un seul représentant : le Président de la République. Il est élu au suffrage universel par toute l'Union pour quatre ans et peut être réélu. Il est chargé de l'exécution de la loi mais il ne peut l'empêcher d'exister ; il a simplement un droit de *veto* suspensif : la loi arrêtée retourne à la Chambre et pour passer doit être votée à la majorité des deux tiers. Le président prépare les traités, désigne aux emplois publics, nomme et révoque les ministres. Mais en exerçant ces pouvoirs le président n'est pas complètement indépendant. Le Sénat le surveille dans ses rapports avec les puissances étrangères, il nomme aux emplois les fonctionnaires que le président ne fait que désigner. D'autre part il n'a point l'initiative des lois. Ni lui, ni ses ministres n'ont entrée au congrès ; il ne fait connaître ses vues et n'exerce son influence que par des messages. Le président des Etats-Unis a comme on le voit une grande indépendance qui lui assure des pouvoirs étendus dont il n'a pas l'occasion de se servir. Tocqueville explique la faiblesse de l'exécutif en Amérique par la position géographique de l'Union, isolée du reste du monde. Or c'est dans ses rapports avec les étrangers que le pouvoir exécutif d'une nation trouve l'occasion de déployer de l'habileté et de la force.

(1) Tocqueville, *op. cit.*, p. 176.

Aussi ces prérogatives que possède le pouvoir exécutif, il n'a pas l'occasion de s'en servir « et les droits dont il peut user sont très circonscrits : les lois lui permettent d'être fort, les circonstances le maintiennent faible ». Tocqueville déjà en 1835 ajoute, et les circonstances ne lui ont pas donné tort : « En France le pouvoir exécutif lutte sans cesse contre d'immenses obstacles et dispose d'immenses ressources pour les vaincre. Il s'accroît de la grandeur des choses qu'il exécute, et de l'importance des événements qu'il dirige, sans pour cela modifier sa constitution (1). »

Les grandes lignes de la Constitution américaine ont inspiré un autre Etat fédéral en Europe, la Suisse. La Suisse devint une république et eut une constitution républicaine par la volonté de la France qui la lui imposa en 1798 (2). Depuis, elle connut l'acte de médiation de 1803 proposé par Bonaparte et le Pacte fédéral de 1815 après le Congrès de Vienne. En 1830, un mouvement se dessina pour la révision des constitutions des Etats dans un sens plus démocratique ainsi que celle de la Constitution fédérale. En 1832, la Diète décida de procéder à la révision du pacte fédéral mais cette révision traînait en longueur. Des conflits ayant éclaté en 1841 et 1844, la révision du Pacte fédéral fut décidée. Une commission nommée le 17 août 1847 délibéra du 17 février au 8 avril 1848 et présenta un projet. Ce projet, examiné du 15 mai au 28 juin par la Diète, fut adopté et devint la Constitution fédérale du 12 septembre 1848. Ces précisions de date nous montrent la simultanéité de la préparation des deux constitutions suisse et française. Il est permis de penser que certains constituants curieux de rechercher des exemples hors de France aient pu s'inspirer des travaux de la commission suisse.

Le pouvoir législatif organisé par cette Constitution prévoyait deux chambres : un conseil national comprenant des représentants des cantons en un nombre proportionnel à leur population ; un conseil des Etats composé de 2 députés par canton.

Le pouvoir exécutif était exercé par un conseil fédéral

(1) *De la démocratie en Amérique*, t. I, p. 187.

(2) Cf. Dareste, *Constitutions modernes*, t. II, p. 535.

de 7 membres élus tous les quatre ans par l'Assemblée Nationale composée des deux conseils réunis.

L'un d'entre eux désigné chaque année par l'Assemblée, exerce les fonctions de président de la confédération helvétique et un autre celles de vice-président du conseil fédéral. Ils ont voix consultative dans les deux chambres, peuvent présenter des propositions et peuvent y être interpellés.

* * *

Voici rapidement décrits le milieu et les précédents dont les membres du comité de constitution ont subi l'influence. Jusqu'à quel degré cette influence s'est-elle fait sentir ? C'est ce que l'étude des débats d'après le procès-verbal manuscrit nous permettra de connaître.

TITRE II

Le Comité de constitution.

CHAPITRE I

Election et composition du Comité de constitution.

L'Assemblée constituante se réunit le 4 mai. Sitôt les vérifications des pouvoirs achevées, les membres du gouvernement provisoire firent chacun leur rapport sur leurs travaux, rapports élogieux et que l'Assemblée acclama. Le 12 juin l'Assemblée avait à son ordre du jour l'étude du mode de préparation de la Constitution. La séance fut longue et confuse ; nombreuses furent les propositions présentées. Berryer ouvrit le feu. Il proposa le système suivant : « réunion dans les bureaux, dans chaque bureau une liste entière dressée et les 18 listes rapprochées, recollées pour former la majorité relative qui devra désigner les membres qui doivent composer la commission de constitution » (1). Ce système est rejeté. Plusieurs autres sont proposés dont voici les principaux : proposition Callet : L'Assemblée nomme 18 membres et 18 autres sont désignés par les bureaux. Lherbette demande la nomination par les bureaux seuls. Ducoux propose une commission préparatoire de 150 membres élus à raison d'un par 250.000 habitants. Cette commission en élirait une autre qui serait définitive. Cette variété de systèmes plus ou moins ingénieux allongea démesurément les discussions qui devinrent oiseuses. Buchez le président, sur la proposition d'Arago, mit d'abord aux voix le nombre de commissaires : celui de 18 fut adopté

(1) *C. R. des séances*, t. I, p. 136.

à une grande majorité. Le système de l'élection par la Chambre fut ensuite voté à une grande majorité aussi. Ces votes étant acquis, la nomination des commissaires fut remise à une séance ultérieure.

Au lendemain de la journée du 15 mai où l'Assemblée faillit être dissoute et la République perdue, les représentants songèrent à l'élection des membres du comité de constitution. Plus que jamais ils tenaient à se garantir contre le retour de tels troubles par une constitution qui protégeât les libertés et constituât des pouvoirs solides. Le scrutin pour la nomination du comité de constitution fut ouvert le 17 mai sans même que l'on connût le mode du vote. Le président de l'Assemblée hésite, cherche dans le procès-verbal du 12 mai et annonce que « l'Assemblée a décidé que la commission serait nommée au scrutin de liste mais on n'a pas décidé si ce serait à la majorité relative ou à la majorité absolue ». Après de vaines controverses sur ce dernier point par assis et levés on décide que ce sera à la majorité absolue. Voici le résultat du vote. Le nombre des votants est de 784 et la majorité absolue est de 393. Au premier tour sont nommés : Cormenin (657 voix) — Marrast (646) — Lamennais (552) — Vivien (517) — de Tocqueville (490) — et Dufaure (395 voix).

Le vote reprend le lendemain 18 mai avec une majorité absolue de 374 et donne les résultats suivants : Martin de Strasbourg (550 voix) — Woirhaye (474) — Coquerel (453) — Corbon (451) — Tourret (414) — G. de Beaumont (388) — Dupin (388 voix).

Il fallait un troisième tour de scrutin pour élire les cinq derniers membres. La majorité absolue était de 332 voix. Furent élus : Vaulabille (390 voix) — Odilon Barrot (368) — Pagès de l'Ariège (353) — Dornès (352) — Considérant (339).

Le comité de constitution ainsi formé se réunit le 19 mai à 10 h. 1/2. Cormenin fut élu président et Woirhaye secrétaire. Ce que nous savons des discussions qui ont eu lieu au sein du comité, nous le devons aux procès-verbaux qui ont été rédigés en grande partie par le secrétaire. Ce que Woirhaye n'a pas rédigé a été probablement écrit sous sa dictée par un greffier et corrigé de sa main. Ces procès-ver-

baux ont été conservés aux archives de la Chambre des Députés et ont été transférés récemment aux Archives Nationales où ils existent dans un carton sous la cote c 918. On y trouve en un premier registre portant la mention « Comité de constitution » les procès-verbaux des débats ; ce recueil est terminé par la première rédaction de la Constitution. En un second recueil également manuscrit et portant le titre « Comité de constitution. Révision » se trouvent résumées les observations qu'ont présentées les délégués des bureaux. Ce registre se termine par les discussions entre commissaires qui révisent le premier projet, article par article en tenant compte des critiques faites par les délégués.

Les observations originales de chaque bureau complètent les procès-verbaux manuscrits. Enfin, le rapport Marrast précédant le projet de Constitution du 30 août termine ces documents.

Il est regrettable que les travaux du comité de constitution soient demeurés inédits car ils constituent une source fort intéressante pour l'étude des travaux préparatoires de la Constitution de 1848.

Nous pouvons dire que ce sont les seuls travaux vraiment sérieux qui ont présidé à l'élaboration de la Constitution. L'Assemblée a fort sagement choisi un nombre restreint de commissaires, pour la plupart de qualité comme nous le verrons plus loin. Les débats en comité restreint ont été sérieux. Rares sont les auteurs qui en ont parlé en les consultant directement (1). C'est la raison pour laquelle on s'est fait souvent une idée fausse de la Constitution de 1848. On a accusé les constituants de légèreté et d'incompétence en leur faisant porter toute la responsabilité des fautes — graves — qui ont été commises dans l'organisation des pouvoirs. Ces fautes, il faut moins les attribuer à la désinvolture des commissaires qu'au peu de temps dont ils

(1) En voici les principaux :

Garnier-Pagès, *Histoire de la Révolution de 1848*, t. X.

Henri Michel, *Note sur la Constitution de 1848*.

Rénard, *République de 1848*.

Odilon Barrot, *Mémoires*, t. II.

De Tocqueville, *Souvenirs*.

Seignobôs, *Lavisse, Histoire de France*, t. VI.

disposaient, à leur inexpérience, à la pression des événements qui se précipitaient de jour en jour.

Les contemporains tour à tour ont vanté les travaux du comité de constitution ou les ont critiqués suivant leurs opinions politiques ou l'humeur du moment. Ils ont beaucoup fait pour amoindrir son rôle et lui attribuer toute la faute de la mauvaise rédaction de la Constitution de 1848.

Garnier-Pagès, républicain de la première heure, décrivant les travaux préparatoires, dit avec enthousiasme : « La lecture des procès-verbaux des délibérations de la commission m'a saisi d'un sentiment de satisfaction indicible et d'ardente curiosité. En pénétrant dans ces discussions j'y ai trouvé toutes les passions politiques, philosophiques, sociales qui occupent et préoccupent pendant de longs siècles non seulement la France mais l'humanité. Tous les problèmes y sont exposés (1). » Malheureusement les citations qu'il en fait sont trop brèves pour qu'elles puissent traduire avec exactitude l'atmosphère dans laquelle se sont déroulés les débats. Odilon Barrot qui, dans ses *Mémoires*, n'a guère été tendre pour le comité de constitution reconnaît cependant que rien n'a été laissé au hasard : « On ne peut pas rejeter les imperfections de l'œuvre sur la précipitation d'une improvisation irréfléchie : non. Il faut bien le reconnaître, toutes les formes, toutes les lenteurs, toutes les diversités de la discussion la plus étendue l'ont précédée et préparée : discussion autour du tapis vert dans le secret et le silence du cabinet par une commission choisie avec soin et même avec une certaine impartialité ... Rien de ce qui peut préserver l'esprit du législateur des entraînements et des surprises n'avait été omis (2). »

Le jugement de Tocqueville qui a été un des membres influents du comité par son âge, son expérience politique et parlementaire est important à connaître. Il a été le principal critique de la commission de constitution qu'il n'a pas ménagée dans ses *Souvenirs*. Voici ce qu'il dit avant d'aborder l'étude des débats : « Plusieurs de ces discussions ont été assez approfondies et la plupart de ces résolutions ont été assez sages et même courageuses. La plupart des

(1) *Histoire de la Révolution de 1848*, t. X.

(2) *Mémoires*, t. V, p. 475.

entraînements révolutionnaires et socialistes du temps y ont été combattus. Sur ces questions générales on était préparé et sur ses gardes (1). »

Les auteurs récents qui ont étudié la Constitution de 1848 ratifient ces jugements favorables. Henri Michel (2) défend les commissaires et le comité contre les observations malveillantes ; la composition du comité est satisfaisante car il comprend des parlementaires expérimentés. « Les erreurs du comité, dit-il, ne s'expliquent pas par l'ignorance ou la légèreté mais par une vicieuse appréciation des faits liée à des partis pris doctrinaux critiquables. » Renard dans son *Histoire de la Révolution* fait à peu près les mêmes réflexions en essayant de disculper les membres du comité de ces accusations dont seuls sont responsables les événements : « La Nation surprise par la soudaineté de la Révolution n'avait pas soumis à l'étude approfondie les problèmes délicats que ses mandataires allaient avoir à résoudre. Mais il ne faut accuser ceux-ci ni d'incompétence ni de paresse. Le comité de 18 membres nommé par l'Assemblée comprenait des hommes distingués appartenant à tous les partis sauf au parti légitimiste (3). » Enfin, voici pour terminer l'énumération des défenseurs modernes du comité, l'opinion de Deslandres : « Jamais peut-être constitution ne fut si minutieusement ni si longuement élaborée ; si elle n'était pas parfaite, ce n'était certes pas faute d'étude et de travail (4)... »

Seul parmi les auteurs modernes Berton dans deux articles des *Annales des Sciences politiques* s'est attaqué avec violence au comité de constitution, lui reprochant de n'avoir eu aucune vue d'ensemble, d'avoir adopté les propositions qui lui étaient soumises par Marrast, Barrot, Tocqueville et surtout Cormenin en les discutant médiocrement (5). Plusieurs erreurs matérielles que cet auteur a faites prouvent qu'il n'a pas consulté le procès-verbal manuscrit. Il parle du rapport que « Marrast expédia en une nuit —

(1) *Souvenirs*, p. 258, en note.

(2) H. Michel. *Note sur la constitution de 1848* in *Bulletin de la République de 1848*, 1904, p. 41.

(3) Renard, p. 101.

(4) Deslandres, t. II, p. 345.

(5) *Annales des Sciences politiques*, 1897, p. 673.

et qu'il lut le 19 juin — sans l'avoir montré à ses collègues ». Une deuxième commission selon lui a examiné le projet. Marrast ne présenta, comme nous le verrons, de rapport que le 30 août, rapport qui accompagnait le second projet de constitution ; le premier, il l'a simplement déposé à l'Assemblée en en donnant lecture. La seconde commission dont parle Berton est le groupe formé par les 15 délégués des bureaux qui, par la volonté même de la Constituante, ne devaient pas former de commission. Ces erreurs prouvent que cet auteur s'est fait l'écho des critiques de Tocqueville, qu'il a d'ailleurs mal interprétées.

Tocqueville a été en effet avec Barrot celui qui a le plus féroce ment vilipendé les travaux du comité de constitution et surtout ses membres. Barrot a été très modéré dans ses critiques. Le comité de constitution, dit-il, fut bien composé mais « son travail fut marqué au coin de l'imprévoyance » (1). Cette imprévoyance il l'attribue moins aux hommes du comité qu'aux événements qui se déroulaient à l'extérieur, à l'impatience que manifestait l'Assemblée Nationale d'avoir une constitution pour protéger les libertés.

En exposant suivant l'ordre chronologique les travaux de la commission il en critique le fond, il constate que les constituants ont « prétendu ployer les faits sous des théories préconçues, qu'ils sont pour la plupart de l'école du Contrat social, école qui conduit les hommes par la logique à une prétention absolue ». Barrot ne manque pas les occasions de se mettre en relief mais nous devons constater qu'il a lui-même cédé — sauf pour la question de la centralisation et de la bicaméralité — aux emportements de l'époque notamment en ce qui concerne le pouvoir exécutif. Dans ses *Mémoires* il brûle ce qu'il adoré mais il les a écrits une trentaine d'années après les événements dont il parle. Tocqueville est bien plus virulent à l'égard du comité, il ne lui pardonne pas ses erreurs et il rejette toute la faute sur ses membres. « Je désire beaucoup, dit-il, pour l'honneur de la commission qu'on ne publie jamais le procès-verbal, très mal fait du reste, que le secrétaire a dressé de ses séances (2). » « En envisageant la commission dans son

(1) *Mémoires*, II, p. 331.

(2) *Souvenirs*, p. 271.

ensemble il était facile de voir qu'il ne fallait pas s'attendre à une œuvre très remarquable (1). » Les membres qui avaient fait partie de l'ancien gouvernement n'avaient jamais connu que la monarchie, les républicains proprement dits avaient « peu d'idées d'aucune sorte si ce n'est celles qu'ils avaient conçues en lisant les journaux »... Cette incompétence nuisit grandement aux débats car « aucune discussion, dit Tocqueville, ne put jamais s'établir sur l'ensemble de la Constitution et dans chaque matière même il fut presque impossible de rechercher et trouver les idées-mères ». Ces défauts, Tocqueville les attribue à ses collègues et surtout à Cormenin, président de la commission, qu'il attaque avec violence. Cormenin qui avait été maître des requêtes du Conseil d'Etat sous l'Empire était un « adorateur de Napoléon » (2). Sous Louis-Philippe il avait été pendant 16 ans député de l'Ain et membre de l'opposition où il se distinguait en signant des pamphlets contre la Monarchie de Juillet sous le pseudonyme de Timon. Barrot qui ne l'aime pas l'accuse de pousser la logique en politique jusqu'à l'absurde. Tocqueville qui le déteste de bon cœur l'estime vaniteux à l'excès, égoïste et se rit de sa terrible timidité (3). Tocqueville n'a pu souffrir la façon dont le président du comité a conduit les travaux en présentant « tous les jours un petit morceau » à étudier. « Cette initiative permanente dont il se trouva ainsi chargé et la direction des débats qui lui appartenait comme président exercèrent la plus funeste influence sur nos opérations et je ne sais s'il ne faut pas leur attribuer principalement les vices de notre œuvre (4). »

Passons maintenant rapidement sur les autres membres du comité de constitution. Marrast depuis 10 ans directeur du *National*, était le fondateur du parti républicain antidynastique. Il était « plus révolutionnaire que libéral mais ne manquait ni d'esprit ni de tact » dit Barrot (5). Tocque-

(1) *Souvenirs*, p. 258.

(2) Renard.

(3) Timide, il l'était certes. Tocqueville nous conte même qu'un jour ayant une objection à lui faire, Cormenin trop gêné pour parler s'en fut chez lui, rédigea sa réplique et la lui présenta.

(4) *Souvenirs*, p. 265.

(5) *Mémoires*, II, p. 323.

ville le détestait au même titre que Cormenin. Il n'approuvait pas « le mélange de paresse, d'étourderie et d'impudence qui faisait le fond de son caractère ». C'était un « républicain à la façon de Barras et qui a toujours préféré le luxe, la table, les femmes à la démocratie en guenilles » (1).

Les autres rédacteurs au *National* étaient Dornès avocat à Metz « esprit absolu mais républicain sincère » qui se fit tuer sur les barricades de juin ; Vaulabelle connu comme historien de la Révolution et des deux Restaurations, « esprit sérieux, selon Tocqueville, mais grossier et cynique » (2) qui dans les moments de repos « pendant que Marrast racontait de petites aventures galantes, disait des mots gras ».

A ces républicains du *National* il convient de joindre d'autres républicains modérés : Woirhaye, le secrétaire du comité, était un jeune avocat de Metz ; Coquerel, pasteur protestant libéral, cultivé, mais manquant un peu de personnalité ; Martin de Strasbourg, avocat libéral ; Corbon, ouvrier qui avait fondé en 1840 avec 200 camarades un journal, *l'Atelier* ; il fut nommé vice-président de l'Assemblée Nationale.

Pour terminer la liste des hommes de la nuance « progressiste » nous devons nommer Lamennais et Considérant. Le premier pencha vers le socialisme le plus effréné après sa condamnation par le Pape en 1840. D'un « orgueil satanique et d'une démagogie effrénée », il démissionna du comité dès la seconde séance. Considérant, ancien élève de Polytechnique, disciple de Fourier, fut un des précurseurs du socialisme en France. « Il eût mérité, dit Tocqueville, d'être placé aux Petites-Maisons s'il eût été sincère, mais je crains qu'il ne méritât mieux (3). »

En somme l'élément républicain domine au comité. Sur 18 membres nous en trouvons déjà 10 dont les opinions politiques nous sont connues. Les autres commissaires dont nous allons parler vont aussi pour la plupart manifester des opinions libérales mais sans verser dans un amour effréné des dogmes républicains. Seuls les légitimistes n'ont point

(1) *Souvenirs*, p. 271.

(2) *Id.*, p. 260.

(3) Cf. Dommanget, *Considérant*.

été représentés, ce qui est regrettable car leurs votes eussent peut-être fait adopter certaines institutions de la monarchie constitutionnelle utiles à la nouvelle République.

Les hommes de la gauche dynastique, anciens députés sous Louis-Philippe, sont nombreux. Dufaure, grand avocat sous la Monarchie de Juillet, député de Saintes en 1834, avait été ministre et vice-président de la Chambre. Mais « il avait traversé avec éclat le gouvernement parlementaire sans bien saisir les ressorts compliqués de cette machine » (1). Vivien, une des lumières du Conseil d'Etat sous Louis-Philippe, avait été ministre en 1840 ; c'était un libéral partisan de la centralisation administrative. Dupin aîné était un grand avocat, il avait été procureur général de la Cour de cassation sous Louis-Philippe. Pagès de l'Ariège avait fait partie de l'ancienne Chambre et avait siégé dans la gauche constitutionnelle. Gustave de Beaumont qui liait une longue amitié avec Tocqueville avait été étudier avec lui en 1831 le système pénitentiaire aux Etats-Unis. Il était député de la Sarthe depuis 1839.

Tourret, ancien élève de Polytechnique, avait été député dans l'ancienne Chambre. Enfin pour achever la liste des anciens parlementaires, citons ceux qui se sont fait le mieux remarquer par leurs interventions sensées au comité de constitution.

Odilon Barrot, vieux parlementaire, était chef de la gauche modérée de l'ancienne Chambre; chef de l'opposition dynastique il déclencha la campagne des banquets sans se douter qu'elle allait conduire la Monarchie de Juillet à sa chute. Il se rallia à la République et contribua avec sincérité sinon avec foi à l'élaboration de la Constitution.

Alexis de Tocqueville, grand parlementaire également, avait étudié à fond lors de son voyage aux Etats-Unis la constitution américaine. Son ouvrage *la Démocratie en Amérique* qu'il publia en 1835 eut un très grand succès. Il avait prévu en janvier 1848 la révolution prochaine et ne se rallia qu'avec dédain à la République. Il accepta de faire partie du comité de constitution espérant par son autorité et sa connaissance des choses constitutionnelles diriger les

(1) *Mémoires*, p. 323.

débats. Rapidement il déchantait et de son propre aveu il fut plus « préoccupé du désir d'arriver rapidement à placer un chef puissant à la tête de la République qu'à organiser une constitution républicaine parfaite » (1).

La férocité des critiques qu'il a faites à l'égard de ses collègues s'explique assez par la déception que lui a causée la République. Etant un des protestataires contre le coup d'Etat du 2 décembre, il fut emprisonné puis exilé. Il partit pour l'Italie et c'est à Sorrente en 1851 qu'il écrivit le chapitre concernant le comité de constitution. C'est avec un mépris de grand seigneur qu'il considère les événements et les hommes ; la déception est certainement pour une part dans ce dédain (2). Il faut en tenir compte car la publication de ses *Souvenirs* a contribué à donner une idée fausse sur la commission dont il a fait partie et à discréditer les débats, que beaucoup d'auteurs ont jugé superficiels en se fiant aux assertions d'un témoin de grande valeur. Aussi pour relever ces critiques et faire preuve d'impartialité devons-nous considérer l'ambiance générale dans laquelle se déroulaient les débats.

La journée du 15 mai avait été salubre en ce sens que la nomination des commissaires par l'Assemblée nationale était un vote de conciliation, tous les partis — sauf les légitimistes — étant représentés au comité de constitution. Mais le mouvement bonapartiste, la pression des idées révolutionnaires, l'appréhension des journées de juin ne pouvaient qu'énervier les membres du comité, leur enlever une partie de leur liberté d'esprit en les poussant à abréger leurs discussions, à se hâter dans leur construction des pouvoirs constitutionnels. « Les constituants entendaient les canons de juin » (3), dit Barrot, et il ajoute que c'est un travail dangereux que de faire une constitution en pleine tempête démagogique alors que « le bon sens, le sang-froid, la prévoyance faisaient complètement défaut ».

La composition du comité de constitution est dans l'ensemble très satisfaisante. Les représentants eussent pu

(1) *Souvenirs*, p. 277.

(2) ...Ainsi qu'une misanthropie naturelle également. C'était « un Alceste redressé par Philinte » (Schumann, in *Nouvelles littéraires* du 18 octobre 1935).

(3) *Mémoires*, II, p. 322.

exercer un plus mauvais choix. La plupart des membres et parmi les plus éminents, ont connu les luttes politiques, certains sont même de vieux parlementaires. Un grand nombre a exercé soit les fonctions d'avocat soit celles de magistrat. Chacun a donc des titres à participer à l'élaboration de la Constitution.

Les procès-verbaux inédits du comité qu'il nous a été possible de consulter aux Archives nationales donnent, contrairement à ce qu'ont pu dire ses censeurs, une impression de travail et de recherche. Les discussions qui ont eu lieu au sein du comité ont été sérieuses, approfondies sur certains points, souvent contradictoires. Elles ne présentent pas la passion ou l'enthousiasme sentimental qui caractérisent les hommes de 1848. Les commissaires ont été chargés d'un travail d'élaboration et de rédaction ; ils se sont acquittés de leur tâche avec calme et réflexion. La plupart ont participé aux débats ne fût-ce que par une seule intervention, mais sur les points importants des travaux préparatoires la discussion a été limitée à 8 ou 9 membres. Nous pouvons citer parmi ceux-ci : Tocqueville, Barrot, Beaumont, Marrast, Vivien, Cormenin, Dupin aîné, Vaulabelle, Dufaure. Les autres membres gardent un silence prudent, soit qu'ils préfèrent laisser parler des hommes plus compétents qu'eux, soit qu'ils dissimulent une incompétence étendue sur les matières traitées.

Nous n'avons certes pas la prétention de réhabiliter les membres du comité dont certains sont depuis longtemps oubliés. Notre seul souci a été de présenter aussi objectivement que possible sans en altérer la physionomie, les débats qui se sont déroulés au sein du comité sur l'organisation des deux pouvoirs. Nous nous sommes volontairement limités à ce sujet car c'est celui qui présente le plus d'intérêt dans la Constitution de 1848. C'est à une organisation défectueuse du législatif et de l'exécutif qu'est due en grande partie la vie si courte et la chute lamentable de la seconde République. Certes c'est avec regret que nous nous abstenons de parler des controverses suscitées par la déclaration des droits et devoirs, le droit au travail, l'organisation judiciaire, la séparation des juridictions judiciaire et administrative qui furent au comité fort intéressantes. Nous préfé-

rons nous en tenir à l'étude des causes qui ont présidé au fonctionnement défectueux de la « machine constitutionnelle » et qui nous sont en partie révélées par les débats au comité de constitution et les observations des bureaux. L'élection et la composition du comité ayant été examinées, les commissaires ayant été rapidement présentés, voyons-les maintenant à l'œuvre.

CHAPITRE II

Les discussions au Comité de constitution.

SECTION I. — Le débat sur la centralisation.

Le Comité de constitution se réunit le 19 mai. Cormenin proposa la création d'une sous-commission afin d'établir les premières bases de la constitution. Après une discussion où la majorité ne voulut point accepter un sous-comité, Beaumont et Dupin au nom de la commission demandèrent au président « dont l'esprit éminemment critique excelle dans la classification » de préparer le plan de ses travaux.

Le 22 mai, Cormenin présente le plan qui forma une base de discussion dont la commission ne se départira guère jusqu'à la rédaction du premier projet de constitution. Ce programme qui comporte cinq points est assez large pour ne pas gêner la libre initiative des commissaires et suffisamment limité pour constituer un cadre d'études précis. En voici l'analyse :

« 1^o Faudra-t-il être plus constituants que législateurs et laissant à la législation postérieure le soin de faire les lois de détail, devra-t-on se contenter de poser les principes qui servent d'assises à tout l'édifice ? Après cela ne conviendra-t-il pas de poser des prolégomènes ou une déclaration des droits et des devoirs qui serviront surtout d'enseignement au peuple ; ils le rassureront en lui montrant que la Révolution de février plus sociale encore que politique doit introduire, outre les droits anciens et reconnus par les constitutions antérieures des droits nouveaux dont l'exercice sera fécond et utile pour tous.

« 2^o Dans un second chapitre il faudra régler les formes du pouvoir exécutif. Ce pouvoir sera-t-il exercé par une assemblée, par un directoire de 3, 5 ou 7 personnes ou bien par un seul citoyen nommé pour trois ans qui désignera lui-même les ministres responsables près desquels il y aura un Conseil d'Etat ?

« 3° Après cela vient la constitution du pouvoir législatif. Le suffrage sera-t-il universel et direct ? Quel sera le nombre des représentants ? Seront-ils nommés par scrutin de liste ? Ne convient-il pas que tous les trois ans la commune choisisse tous les magistrats ou officiers publics qui doivent exercer l'autorité depuis le maire presque au président de la République ? Comment fonctionne le pouvoir parlementaire. Y aura-t-il une ou deux Chambres ? La Chambre sera-t-elle permanente ?

« 4° Il faut régler ensuite le pouvoir judiciaire et s'entendre avec la commission déjà nommée. Ce pouvoir sera-t-il élu ? Devra-t-on changer l'ordre des juridictions ?

« 5° La révision de la Constitution devra-t-elle être prévue ? »

Nous avons textuellement reproduit le plan de Cormenin afin de montrer que les discussions ont été dirigées et point laissées au hasard. Ce plan fut suivi, à une variante près, c'est que le législatif sur la demande de Marrast fut étudié avant l'exécutif. Laissant de côté la déclaration des droits et le pouvoir judiciaire nous n'examinerons que les débats portant sur les pouvoirs législatif et exécutif.

La discussion qui suivit l'énoncé de Cormenin fut un peu confuse. Beaumont demanda que le sens social de la Révolution fût inscrit en tête de la Constitution, Coquerel s'y opposa. Mais Marrast eut une réplique remarquable de netteté et de bon sens. « Je n'aime pas, dit-il, qu'on pose en tête de la Constitution des maximes théâtrales, ni qu'on ait la prétention de faire à toujours (*sic*). Il n'y a point d'idéal à fixer dans une constitution. Le correctif d'une indication ainsi limitée, c'est la révision de la constitution qui met à profit les conquêtes nouvelles du monde politique... Au lieu de déclarations et de promesses faites en tête d'une constitution, il vaut mieux des lois bien faites et appliquées immédiatement : point de droits mais des moyens ; j'aime mieux une bonne loi sur le crédit qu'une maxime pour laquelle on ne donne que des espérances dans un avenir éloigné. Si le peuple ne s'est pas intéressé davantage aux choses politiques, par exemple au suffrage universel, c'est parce qu'on l'a habitué à croire que la politique ne réalisait pas les améliorations qu'il doit désirer. »

Cette déclaration donne le ton des premiers débats : netteté, pondération, réalisme. Le débat qui va s'engager sur la centralisation ne manquera pas d'intérêt. Il sera précédé d'une certaine confusion.

Le Comité de constitution, en effet, semble hésiter sur l'allure à donner au débat. Marrast veut commencer par organiser le pouvoir législatif, Dupin désire collectionner les principes, Coquerel pense à les rechercher dans les constitutions antérieures. Barrot ramène chacun à la réalité : « il ne faut pas se jeter dans les chimères ni donner des espérances qu'il sera impossible de réaliser, il faut indiquer des droits positifs et se renfermer dans ce cercle ». Aussi la commission décide que Cormenin, Vaulabelle et Considérant prépareront un projet de déclaration des droits.

C'est alors, que grâce à Barrot (1) commence une discussion d'une très belle tenue sur la centralisation et le pouvoir communal. Nous ne pouvons nous empêcher de la reproduire en détail car elle constitue un des plus intéressants débats de la commission ; il est à regretter que tous les autres n'aient pas eu la même allure. D'autre part, la question du pouvoir communal intéresse grandement notre étude, car l'organisation des deux pouvoirs sera influencée par les principes qui seront énoncés. Le pouvoir législatif comportera-t-il une représentation des intérêts communaux ? Le pouvoir exécutif dans une France qui conserve encore la centralisation impériale ne sera-t-il pas d'une puissance trop dangereuse ? Autant d'intéressantes controverses qu'auront suscitées Barrot et les autres interpellateurs.

« Depuis longtemps, dit Barrot, nous travaillons en idéologues plus qu'en hommes d'affaires, nous oublions la base sur laquelle nous devons construire. Vous ne voudrez

(1) Barrot était fermement convaincu que la cause essentielle de la courte vie des régimes passés résidait dans l'abus de la centralisation. Il le dira plus tard en 1861 dans un ouvrage fort intéressant : *De la Centralisation et de ses effets*. Toutes les remarques qu'il a faites à ce sujet se retrouvent dans cette citation (p. 153). L'explication des révolutions en France réside « dans le vice de notre organisation politique et sociale ; elle est dans la trop forte concentration du pouvoir et dans la complète désorganisation de la société, dans la rupture de tout équilibre entre la puissance de l'Etat et les forces individuelles, dans la centralisation enfin ».

pas sans doute toucher à la famille ni à la propriété, je l'espère du moins, mais la Commune n'est que la famille étendue : or aujourd'hui la Commune n'est pas constituée, elle est à l'état d'isolement et d'impuissance ; morcelée comme elle est on ne peut y voir qu'une relation de voisinage.

« ... Cette constitution de la commune devra exercer de l'influence sur la question de la constitution d'une ou deux Chambres et je voudrais que cette question fût d'abord résolue. » Lamennais appuie Barrot. « Il faut, dit-il, organiser non plus l'âme mais le corps de la société. Le caractère général de cette organisation c'est la plus grande liberté aboutissant à la plus grande unité ... Mais le type de la liberté, c'est la famille puis la commune qui n'est qu'une collection de familles ; personne n'a le droit d'empêcher ces personnes de s'administrer comme elles l'entendent, car la commune doit jouir de la même liberté que la famille. ... Il faut donc que tout parte de la commune et dans la commune actuelle il n'y a point d'éléments politiques, il faut donc changer la circonscription. ... en tenant compte des habitudes qui existent, en conservant le clocher, l'état civil, etc. »

Marrast prenant la parole s'oppose aux idées de Barrot et Lamennais. Il s'attaque à cette volonté d'étendre les libertés locales en exprimant la crainte d'un retour à l'ancien régime ; l'Etat pour lui est « totalitaire », social, c'est lui qui doit défendre la liberté. « La France est une et homogène... Depuis 1789 c'est l'action d'un modeste sous-préfet qui empêchait le retour des idées féodales. L'Etat représente surtout l'égalité. Les intérêts qu'on veut faire défendre par la liberté je veux les faire défendre par l'Etat et faire dominer le droit social sur le droit individuel. » Barrot a une remarquable réplique : « ... Ce que nous pouvons modifier c'est le fondement de l'édifice, la commune. Tous les gouvernements qui ont régi la France n'ont croûlé que parce qu'ils n'avaient pas de base, et il a suffi de les frapper au centre pour les détruire. Le résultat de la Révolution de février sera de donner encore à la centralisation des forces nouvelles. Ce qui distingue l'homme, c'est la liberté et la sociabilité, c'est là aussi ce qui caractérise les

nations. Si vous supprimez la liberté, vous dégradez les caractères, vous tombez dans les hontes du Bas-Empire. Il faut donc fortifier l'élément individuel, créer une exception à cette absorption dévorante que constitue notre centralisation actuelle... Il faut constituer fortement la commune et lui laisser une liberté d'action qui la grandisse. S'il y a deux Chambres il faut que l'une d'elles soit en quelque sorte l'expression du pouvoir municipal. Je ne propose pas de briser l'unité communale, je veux l'organiser ; ce qui est vicieux dans la commune actuelle c'est son exiguité. Qu'on respecte l'école, l'état civil, l'église, la police, mais qu'on constitue une grande commune, une famille de communes, ce sera le canton. Là seront les élections, la justice de paix, les bureaux de bienfaisance... »

Cette longue citation nous fait sentir le ton du discours sobre, substantiel. Barrot s'est visiblement inspiré dans sa diatribe contre la centralisation d'un discours prononcé par Royer-Collard en 1824 et qu'il donne en exemple dans ses *Mémoires* (1). Royer-Collard s'élève contre les méfaits de la centralisation, don du gouvernement représentatif. C'est lui qui ... « au lieu de nous élever nous abaisse ; au lieu d'exciter l'énergie commune il relègue tristement chacun de nous au fond de sa faiblesse individuelle ; au lieu de nourrir le sentiment de l'homme qui est notre esprit public, il l'étouffe. . . Le mal vient du pouvoir monstrueux et déréglé qui s'est élevé sur la ruine de toutes les institutions ».

Vaulabelle défendant la centralisation qui a permis à l'Alsace et à la Lorraine de ne pas rester allemandes, Tocqueville lui réplique : « Il ne peut être question de renverser la centralisation, ni même d'énervier (*sic*) ses principes constitutifs ; mais dans la centralisation on a renfermé l'abus. La centralisation est le droit donné à l'Etat de faire avec énergie et promptitude ce qui est nécessaire dans son intérêt. Mais il faut... laisser à la commune, à la personne locale ce qui est d'un intérêt local. Il faut que la commune puisse délibérer sur ses affaires sans que l'Etat intervienne. C'est à nos yeux une maxime insolente que de dire que

(1) Barrot, *Mémoires*, II, p. 332.

l'Etat est le tuteur des gouvernés... Cette maxime qui était incompatible avec la Monarchie constitutionnelle l'est à bien plus forte raison avec la République : car on ne peut faire un gouvernement libre avec un peuple de valets. Ce qui me semble une des conséquences de la Révolution de 1848, un point de départ nouveau, c'est de donner plus de liberté aux individus. »

La centralisation actuelle selon Vivien est critiquable mais dans un sens opposé à celui de Tocqueville : on ne va pas assez vite au devant des communes, l'Etat doit s'en occuper davantage. La décentralisation aurait pour l'Etat républicain le funeste effet d'aboutir à la fédération. Du faure estime qu'il est possible de constituer d'abord l'Etat. Mais Marrast revient à son système de droit social : « Il y a un droit social indépendamment du droit individuel, mais la commune n'est pas un droit : famille et commune ne sont pas la même chose. Si vous créez des cantons ce n'est plus un droit car c'est quelque chose d'artificiel. Mais il n'y aura plus d'unité si vous créez des forces qui peuvent la briser. Comment songer à amoindrir la centralisation quand vous avez dans les télégraphes, dans les chemins de fer des moyens qui doivent unir plus fortement les individus. » Barrot sur la même idée part d'une conception tout à fait opposée : « C'est surtout dans l'Etat républicain qu'il faut protéger l'individu. Dans toute démocratie il y a deux éléments : l'entraînement des idées et les intérêts. Il relie à la commune l'organisation des deux Chambres parce que l'une d'elles créée par le suffrage universel représente l'entraînement des idées et dans l'autre on peut grouper plus spécialement les intérêts. » Cette crainte de la République que manifeste Barrot nous la retrouvons dans ses *Mémoires* à propos de la discussion dans les bureaux de la bicaméralité... « L'Ecole républicaine est en France tout autre chose que l'Ecole libérale. Or une République qui n'est pas la plus haute et la dernière expression de la liberté humaine, une République qui rejette comme dangereux le libre examen, une République qui se vante de tout réglementer n'est-elle pas la plus monstrueuse des conceptions ? (1) »

(1) *Mémoires*, II, p. 389.

Le débat s'achève après quelques réflexions de Martin, de Beaumont et d'autres membres. La commission consultée, dit le procès-verbal, décide qu'on s'occupera d'abord de la constitution du pouvoir législatif. La majorité repousse avec désinvolture la proposition de Barrot appuyée par Lamennais (1) et Tocqueville. Elle n'a pas un mot pour qualifier le débat qui vient d'avoir lieu pour permettre aux interpellateurs une discussion ultérieure sur la question. C'est avec un dédain non dissimulé qu'on s'empresse d'aborder l'organisation des pouvoirs.

Barrot et Lamennais voulaient dans une louable intention organiser à la base des pouvoirs constitutionnels ceux des communes. Mais ils ne tenaient pas compte de l'état des esprits déjà surexcités par les événements du 15 mai et par l'effervescence due aux propagandes bonapartistes et socialistes.

Le gouvernement provisoire avait voulu le plus tôt possible remettre ses pouvoirs à l'Assemblée Nationale. Le comité exécutif nommé, ne tenait guère à voir les siens prolongés. L'Assemblée voulait que rapidement une construction solide mît à l'abri les libertés conquises et donnât un cadre rigide à la France. Chacun cherchait à engager le moins de responsabilités et à obtenir avec célérité le vote d'une constitution. Les commissaires, au Comité de constitution, ne désiraient donc qu'une chose : aborder rapidement l'organisation des pouvoirs législatif et exécutif quitte à étudier plus tard l'organisation des communes qui, dans un Etat centralisé depuis plus d'un demi-siècle ne pouvait être bouleversée sans dommage réel et surtout sans longues discussions.

SECTION II. — Le pouvoir législatif.

Le 24 mai, le Comité de constitution aborde l'organisation du pouvoir législatif, avant celle de l'exécutif comme il fut décidé déjà. Aucune discussion n'intervient sur la forme

(1) A la suite de ce débat, Lamennais offrit sa démission au comité de Constitution. On le pria de revenir sur sa décision. Outré, probablement, de ce qu'on n'ait tenu aucun compte d'un projet de constitution qu'il avait présenté, il maintint sa démission. Il ne fut pas remplacé au comité.

ni sur l'existence du pouvoir législatif. Ce corps sera-t-il unitaire ou comprendra-t-il deux assemblées ?

Tout le débat va se limiter à cette question de l'unité d'assemblée ou du bicaméralisme. Les avis sont peu partagés ; la plupart des orateurs défendent l'unité.

Barrot qui y est opposé, reprend l'affirmation de Mar-rast sur l'esprit positiviste des membres du Comité : « Nous ne sommes pas des philosophes qui voulons élaborer dans une constitution des théories, nous sommes des hommes pratiques qui voulons tenir compte des faits au milieu desquels nous vivons. ... Nous ne sommes... qu'une démocratie. Cette démocratie il faut l'organiser fortement de façon à satisfaire au double besoin de la liberté et de la sécurité. Pour faire cette organisation il y a deux systèmes. L'un ne veut qu'une assemblée. Je conviens que ce système paraît plus logique, il est militaire, uniforme, il séduit au premier coup d'œil mais il ne nous donne pas de suffisantes garanties. Notre centralisation est immense et me paraît nécessaire dans une certaine mesure ; notre esprit français est ardent et prompt, notre tempérament est vif, nos habitudes sont pleines d'impétuosité, nous ne savons ni calculer ni attendre. ... Toutes les passions de la démocratie viendront se concentrer dans une assemblée unique qui, irrésistiblement sera entraînée à abuser de son pouvoir. ... A côté de cette force extrême il faut une force qui lui fasse équilibre car c'est une loi ... que toute force qui n'a pas d'équilibre s'anéantit et se perd. Cette force ne peut se trouver que dans une autre Chambre. ... Toute la question consiste à choisir entre le système d'équilibre et le système d'unité logique. »

Toute l'anxiété de la Commission de constitution devant l'instabilité politique de la France et le manque d'habitude de libre discussion de ses représentants tient en cette intervention. Odilon Barrot a souligné avec vigueur la pente dangereuse que peuvent faire suivre à une assemblée qui ne se maîtrise pas, les passions politiques. Il les redoute et propose comme frein une seconde assemblée qui lui fasse équilibre. C'est l'argument classique des partisans des deux Chambres que nous verrons reprendre à mesure que se précisera l'organisation du pouvoir exécutif.

A la séance du 25 mai, Marrast oppose à la dualité proposée par Barrot le système de l'unité : « il n'y a qu'une force politique qui, sous un nom quelconque, a dominé les forces du pays... Il est indispensable de n'avoir qu'une Chambre puisqu'il n'y a qu'un seul peuple ». De Tocqueville qui avait publié avec un grand succès en 1835 son ouvrage *De la démocratie en Amérique*, s'appuie sur son expérience de la Constitution américaine pour réfuter l'argument de Marrast. « On imagine que le système des deux chambres est une institution aristocratique parce qu'il donne l'expression à deux positions différentes... Il faut que, comme en Amérique, les deux chambres représentent de la même manière par des moyens semblables les mêmes intérêts et les mêmes classes du peuple. » Il reconnaît trois utilités à une deuxième Chambre : éviter les abus de l'exécutif par un corps peu nombreux, empêcher les conflits entre l'exécutif et la Chambre unique, et cette assertion est prophétique : « si vous le placez en face d'une seule Chambre il y a des conflits incessants au bout desquels le pouvoir exécutif détruit la puissance législative » — empêcher l'intempérance législative : « il y a entre eux (ces 2 corps) une diversité de vues dont tous profitent. Il y a encore cet avantage qu'une faction ne fait pas se cantonner dans l'assemblée et se rendre maîtresse de la souveraineté nationale ». Cette défense de la dualité, Tocqueville la complète en critiquant le moyen que préconise le comité contre le vote hâtif d'une loi : le système des deux lectures. Ce remède est absurde, car deux lectures devant les mêmes hommes « c'est quelque chose qui n'est pas plus efficace que l'appel qu'on interjetterait d'un jugement devant les hommes mêmes qui auraient prononcé le jugement. La lèpre des démocraties, ajoute-t-il, c'est l'impétuosité, ce qu'on peut appeler l'étourderie législative et au bout de cette impétuosité, l'oppression ». Ces considérations ont ébranlé la foi de certains commissaires en l'efficacité de l'assemblée unique. Coquerel reconnaît que la théorie et la raison condamnent l'unité : mais il est impossible de ne pas l'admettre, car le « torrent de l'opinion publique » veut le principe. Il serait peu sage de s'y opposer quitte à préparer le retour à la dualité par certaines dispositions constitutionnelles. Vivien s'élève contre

ces assertions qu'il estime erronées, le système d'une chambre unique n'ayant pour lui que les clubs et quelques hommes qu'on dit avancés. « Mais si les élections s'étaient faites sous l'empire de cette question comme sur la question de la pairie en 1831, je crois, dit-il, que l'opinion publique de la France n'aurait pas favorisé le système d'une Chambre unique ; ... il faut que les deux Chambres soient deux Chambres sorties d'un même trône mais il en faut deux, sans cela il y a péril pour la République. » A ce raisonnement Dufaure réplique : le pouvoir législatif partagé en deux, voit sa force divisée devant un président « qui sera le représentant de toute la France ». « Je crains qu'une seconde Chambre n'affaiblisse la première et ne l'empêche de résister au pouvoir exécutif, car je crois que ce dernier pouvoir aura plus d'autorité qu'on ne le suppose. »

Dupin élargit le débat en esquissant un historique de la question. La Constitution de 1791 ne comportait qu'une Chambre, celle de 1793 était une « hydre à mille têtes » : l'empire a multiplié les rouages, il a devisé pour mieux régner. « La Chambre de 1815 le disputait en bassesse à la Chambre des pairs. Ce qui a perdu le pouvoir de 1830, c'est qu'au lieu de s'étendre il a voulu se concentrer dans un petit nombre de gens qui formaient entre eux une assurance mutuelle, il y avait exclusion contre tout ce qui tendait à élargir le cercle électoral. » Une Chambre est donc nécessaire mais suffisante.

Pages appuie le raisonnement de Dupin en reprenant l'argument de Dufaure : « Deux Chambres avec un président c'est l'image de la royauté. Je veux une seule Chambre car, je la veux forte et capable de résister au pouvoir exécutif. » Les débats sont clos par le vote sur la dualité ou l'unité qui donne le résultat suivant : 14 voix pour l'assemblée unique, 3 voix pour les 2 Chambres. Ces 3 voix sont probablement celles des 3 défenseurs du principe : Barrot, Tocqueville et Vivien. Le vote massif qui a fait admettre le système de la Chambre unique est peut-être la première des erreurs qu'a commis le comité de constitution. Nombreux ont été les avis qui se sont rencontrés sur cette question si simple d'apparence. La plupart d'entre eux ont été influencés par la vieille doctrine démocratique de la République

indivisible : la République étant une, sa représentation doit être unitaire.

Peut-être un débat plus poussé et une étude plus attentive de la constitution du pouvoir exécutif pouvaient-ils faire revenir les constituants sur leur décision.

Le 27 mai, la séance est reprise à une heure et l'on achève le débat sur le pouvoir législatif par l'étude des moyens qui permettront de tempérer les entraînements de l'assemblée unique. Cormenin propose plusieurs lectures successives des projets de loi et l'établissement d'un Conseil d'Etat qui contrôlerait les lois après qu'elles seraient faites. Ce système n'est pas admis par Beaumont et Tocqueville qui ont connu les rouages législatifs d'Amérique. Le premier s'en inspirant, propose une sorte de veto atténué : le président surseoirait à l'exécution de la loi en retardant la promulgation pendant un certain temps afin de donner à la Chambre le temps de réfléchir.

Tocqueville fait remarquer au comité qu'il n'a pas étudié les règles de la préparation des lois, de leur discussion et de leur promulgation. A ces observations, Marrast réplique : « On pourrait faire trois lectures des projets de loi. Après la première qui serait une espèce de prise en considération par la Chambre, il y aurait un renvoi nécessaire au Conseil d'Etat qui examinerait le projet dans sa forme et dans sa rédaction, puis le projet reviendrait à la Chambre où il pourrait être soutenu par un membre du Conseil d'Etat. » Il admet la proposition de Beaumont en ce sens que si la loi est votée à une faible majorité — qu'il s'agirait de définir — le pouvoir exécutif pourrait demander une révision de la loi à la Chambre.

Ces discussions traînent en longueur, on a hâte de connaître quel sera l'aspect du pouvoir exécutif. Sur la proposition de Dufaure le comité préfère étudier ces points de détail après le pouvoir exécutif ; il n'y reviendra plus.

Avant de passer à l'étude de l'exécutif « la commission, dit le procès-verbal, décide qu'il sera inséré au chapitre des garanties constitutionnelles un article portant que la première de ces garanties consiste dans la séparation des pouvoirs ». Curieuse insertion qu'aucun débat n'avait fait prévoir. Il semble qu'on craigne d'oublier en chemin le

fameux principe puisqu'on l'inscrit comme une note prise contre une mémoire défaillante. Et cependant nous verrons en conclusion, que les constituants ne se sont pas fait faute de recourir à ce dogme républicain.

SECTION III. — L'organisation du pouvoir exécutif.

Cormenin continuant à exercer sa fonction de président, présente à la commission — aussitôt terminé le débat sur l'organisation du pouvoir législatif — un plan de travail sur l'organisation de l'exécutif. Il lui donne le choix entre trois systèmes :

- 1^o L'exercice du pouvoir exécutif par l'assemblée elle-même au moyen de délégués nommés par elle.
- 2^o Le pouvoir exécutif confié à un directeur de 3 ou 5 consuls.
- 3^o L'exécutif, dirigé par un président du conseil.

Cette possibilité de choix ne trompe personne, Cormenin moins que les autres. Comme nous avons essayé de le montrer, chacun dans le pays voulait se sentir gouverné, chacun désirait que quelqu'un commandât. « La pensée générale de cette époque était que la France avait le besoin absolu d'un gouvernement fort, puissant, énergique, conduisant tout, dirigeant tout (1). » Aussi la commission à l'unanimité opte pour le troisième système. Dupin donne la définition suivante : « le pouvoir exécutif est exercé par un fonctionnaire élu qui porte le titre de président de la République », définition admise sans que la moindre contradiction se fût élevée. L'âge du président est fixé à 35 ans par 8 voix sur 14. Une discussion s'institue sur la question de la réélection.

Dufaure propose le renouvellement concomitant des pouvoirs législatif et exécutif en donnant l'exemple de l'Amérique.

De Tocqueville n'admet pas ce point de vue, il craint que le président s'il a la possibilité d'être réélu ne cherche à s'entourer d'hommes à sa solde. « Sa principale affaire sera

(1) Garnier-Pagès, *la Révolution de 1848*, t. X.

de songer à sa réélection ; pour être réélu il gouvernera dans l'intérêt d'un parti. En France, le pouvoir exécutif disposera d'un très grand nombre de places et pourra se faire beaucoup de créatures. L'influence excessive du président sera d'un immense danger. » En somme, ³Tocqueville craint de voir se renouveler sous une forme différente le système de la corruption des fonctionnaires qu'ont pratiqué Guizot et Louis-Philippe. Ceux-ci redoutaient l'opposition dans l'assemblée, tandis que le président cherchera à se concilier un grand nombre de sympathies dans le peuple.

La commission admet la non réélection du président par 12 voix contre 2 et limite sa durée à 4 ans par 8 voix contre 6, puis passe en fin de séance au mode de nomination du pouvoir exécutif.

§ 1. *Nomination du président de la République.*

Cormenin propose la nomination du président au suffrage universel à la majorité relative avec un minimum de 2 millions de voix.

Après de courtes interventions de Marrast qui voudrait que l'Assemblée pût proposer à la nation 5 de ses membres, de Coquerel et de Beaumont qui le critiquent, Dufaure revient sur la question de la chambre unique. Il veut préciser sa pensée : le pouvoir exécutif étant nommé par le suffrage universel sera trop fort il faut donc un pouvoir législatif fort constitué par une seule chambre.

La commission décide que le président sera nommé par la nation sans présentation et comme le demandait Cormenin élu à la majorité relative avec un minimum de 2 millions de voix.

Nous pouvons dire qu'en cette séance dont la durée a été de 4 h. 1/2 s'est décidé le sort de la République. On a admis sans l'ombre d'une critique l'exercice du pouvoir exécutif par une seule personne élue au suffrage universel. On s'est attaché à des discussions de détail sans examiner le fond de la question : l'âge, la durée des fonctions, la réélection du président ont fait l'objet de débats assez longs. Mais le mode de nomination qu'il importait par-dessus tout de discuter n'a été étudié que brièvement et en fin de séance

comme une question accessoire et de peu d'importance. La commission y reviendra d'ailleurs à plusieurs reprises mais inutilement, car le principe une fois accepté de la nomination du président par le peuple, demeurera intangible.

A la séance du 30 mai la méthode semblé se perdre. On reprend en effet en une brève intervention l'étude des moyens qui permettraient de modérer dans la confection des lois l'ardeur de l'action législative. Le procès-verbal ne donne à ce sujet que peu de détails. Cormenin veut que tout projet de loi soit présenté sous forme de décret précédé d'un exposé des motifs ; une commission compétente l'étudie et fait un rapport à l'Assemblée. Marrast préfère un renvoi direct à la commission compétente pour la prise en considération et dans ce cas seulement, le renvoi au Conseil d'Etat. Finalement, le comité de constitution ne se rallie ni à l'un ni à l'autre de ces projets ; il préfère un troisième, proposé par Dupin et qu'il adopte, mais dont la rédaction laisserait à désirer : « aucun acte législatif ne pourra devenir définitif qu'après que le projet de décret aura été imprimé, déposé, publié, qu'il aura subi deux degrés de discussion et qu'il en aura été fait trois lectures à des intervalles fixés par l'Assemblée et qui ne peuvent être moindres de dix jours ».

Ce retour au pouvoir législatif en plein débat sur l'exécutif prouve les incertitudes et les tourments de la commission. La présidence n'en est guère assurée de façon stricte : d'un sujet elle passe à l'autre, remanie un projet adopté sans aucune vue d'ensemble. A plusieurs reprises ce flottement se fera sentir, qui décèle une sourde inquiétude et une maturité insuffisante des esprits.

§ 2. *Attributions du pouvoir exécutif.*

Le président Cormenin ramène la commission sur la question des attributions de l'exécutif. Il présente son projet qui précise le plan proposé comme base d'études de la commission. Il avait en effet esquissé trois systèmes en ce qui concerne l'exercice du pouvoir exécutif : par l'assemblée, par un directoire, ou par un seul citoyen qui désignera les ministres responsables près desquels il y aura un Conseil d'Etat.

Cormenin se rallie cette fois au troisième système quelque peu amendé : les principales fonctions de l'exécutif seront données au Conseil des ministres ayant à sa tête un président du Conseil des ministres qui, en cas d'empêchement du président de la République, peut le remplacer car il est aussi vice-président de la République. Les ministres doivent être membres de l'Assemblée Nationale et être choisis par le président de la République.

Ici on peut se demander quelle a été l'intention de Cormenin en faisant cette proposition. L'a-t-il formulée comme une simple idée personnelle tirée de sa propre expérience de maître des requêtes au Conseil d'Etat sous le premier Empire, ou bien a-t-il été influencé par le cours des débats et par l'actualité politique ? Le débat du 27 mai l'a peut-être fait réfléchir sur le danger qu'un personnage aussi considérable que le chef de l'exécutif pourrait faire encourir à la République. Sa proposition enlève au président les « principales fonctions de l'exécutif » — qu'il ne définit d'ailleurs pas — pour les remettre entre les mains d'un conseil des ministres.

On pourrait voir dans la première partie de la proposition de Cormenin une esquisse de gouvernement parlementaire. Le président de la République est le représentant de la nation puisqu'il en est l'élu, mais il n'a que des fonctions représentatives. Les principales prérogatives de l'exécutif sont exercées par le président du Conseil et ses ministres. Il est responsable de la politique générale du gouvernement. Mais ils ne sont choisis que par le président ce qui nous éloigne du gouvernement parlementaire. D'autre part la faculté qu'a le président du Conseil de remplacer le président de la République ne correspond à rien d'intelligible. Ou bien le président du Conseil exerce des fonctions propres — et dans ce cas il devrait être dans une certaine mesure indépendant du président de la République — ou bien il est le commis du président et les principales fonctions de l'exécutif accordées au Conseil des ministres sont en fait, exercées par le président de la République.

Les membres de la commission n'ont même pas songé à critiquer ce projet. Coquerel, Martin, Tocqueville et Dufaure demandent que le président de la République puisse

choisir ses ministres même en dehors de l'Assemblée. Ils sont contredits par Vivien et Beaumont ; ceux-ci s'élèvent contre cette liberté de choix qui enlèverait toute autorité réelle aux ministres, car seule la qualité de député peut la leur conférer. Une fois de plus nous voyons le débat s'égarer. Au lieu de définir nettement la situation du Conseil des ministres par rapport au président et à l'Assemblée on construit toute une théorie qui ne précise rien. Nous ne connaissons en effet par la suite ni les rapports des ministres avec l'Assemblée quant à leur responsabilité, ni le contenu de cette responsabilité.

La commission comme conclusion à ces diverses observations définit ainsi la situation des ministres : ils sont nommés et révoqués par le pouvoir exécutif, ils ont entrée à l'Assemblée, ils doivent être entendus quand ils le demandent.

Après un court débat où l'on critique le système de Cormenin la situation du vice-président de la République dont on entend pour la première fois prononcer le nom est définie en quelques mots : il doit être nommé par l'Assemblée Nationale pour 4 ans sur présentation du président de la République. Vivien demande qu'il soit de droit président du Conseil d'Etat.

La discussion sur le pouvoir exécutif qui tendait à devenir vague est ramenée sur l'idée principale du projet de Cormenin par Considérant. Il se refuse à reconnaître la partie principale du projet de Cormenin car la situation faite au président de la République est trop insignifiante pour qu'un homme de valeur puisse se résoudre à poser sa candidature.

Tocqueville définit aussi la situation du président : il doit avoir les mêmes prérogatives qu'un roi constitutionnel moins la durée, l'inviolabilité, l'irresponsabilité. Les ministres gouvernent chacun leur département et sont solidairement responsables avec lui.

Beaumont insiste sur cette idée de responsabilité. Le président n'est pas un personnage inerte, il doit être le ressort du pouvoir exécutif et doit être responsable. Mais les ministres qui sont les auxiliaires immédiats du président, qui sont chargés d'exécuter les actes de haute politique

dont il est le promoteur doivent partager cette responsabilité. Du moment qu'ils offrent leur concours au fonctionnement du pouvoir exécutif, ils doivent en assumer la responsabilité concurremment avec le chef de ce pouvoir. Ainsi, Beaumont par son intervention touche au point sensible du régime républicain : l'idée de responsabilité, qu'aucun autre orateur n'avait exposée avant lui. Cette idée, il la développe en insistant sur la nécessité pour le président de la République d'être responsable pour assurer la vraie liberté. Aucune précision n'est apportée mais la définition est excellente. Beaumont a implicitement opposé la République à la monarchie absolue ou à un régime dictatorial. Dans ces deux régimes le monarque ou le dictateur n'ont de comptes à rendre à personne, ils agissent de leur propre initiative.

Le président de la République représente la politique générale du pouvoir exécutif dont il est le chef. Il en est le chef mais un chef qui doit rendre compte à la Nation ou à ses représentants de ses actes. Il peut être loué de son activité politique mais il peut aussi bien être révoqué ; c'est la sanction de la responsabilité. De Beaumont a ainsi par son court exposé laissé entrevoir la possibilité d'un régime parlementaire. Comment serait nommé le président, devant qui serait-il responsable ? Peu importe. Il suffit qu'avec ses auxiliaires immédiats il ait à fournir des explications sur sa politique pour qu'il ne soit point dangereux pour les libertés et pour qu'en même temps grandisse son prestige devant la nation. C'est ce prestige accru qui fait craindre à Cormenin les empiètements du pouvoir exécutif. Dans une nouvelle intervention il montre l'abus qu'il a toujours fait en France de sa puissance. Aussi avait-il songé — précisant par là sa première pensée — à placer auprès de lui un frein sérieux à ses emportements. Les ministres eussent été nommés par le corps législatif — donc indépendants par rapport à lui — et le président du Conseil eût été le président de la République. Cette seconde proposition de Cormenin est plus intelligible que la première, elle se rapproche davantage du gouvernement parlementaire. Elle n'en est pas moins critiquable : le président du Conseil des ministres serait président de la République mais, nommé par l'Assemblée, il serait toujours à sa merci ce qui est également dangereux.

L'amendement que présentera Grévy au cours d'un fameux discours à l'Assemblée sera exactement la proposition que Cormenin a faite au comité de constitution et n'aura pas plus de succès.

La discussion sur la constitution du pouvoir exécutif se poursuit le 31 mai par l'étude des fonctions de ce pouvoir. La première de ces fonctions est naturellement l'initiative des lois.

Marrast se refuse à la laisser au président de la République ; il veut que seul le Conseil des ministres ait l'initiative des lois. « Il faut craindre, dit-il, que le président de la République ne pèse d'un poids trop fort sur l'Assemblée, qu'il n'ait un pouvoir qui ressemble au pouvoir royal et pour éviter ce mal il faut que le pouvoir exécutif ne soit que ce que l'on nous indique, l'instrument de l'Assemblée, l'exécuteur de ses volontés. Si le président de la République proposait les lois, le rejet de ses projets pourrait amener entre lui et l'Assemblée des conflits, des tiraillements qu'on évitera en donnant l'initiative au pouvoir ministériel. Je ne cache pas d'ailleurs que dans ma pensée c'est l'Assemblée et non le pouvoir exécutif qui doit gouverner et c'est pour cela que je veux enlever au pouvoir l'initiative des lois. » Si l'on saisit bien la pensée de Marrast, l'Assemblée peut asservir le président de la République en lui refusant le vote de lois dont il aura pris l'initiative. Une institution intermédiaire pourrait réaliser ce contact entre le chef de l'exécutif et le pouvoir législatif sans qu'il se produise de friction dangereuse, sans que naisse une susceptibilité de tous instants entre ces deux pouvoirs. Cette institution c'est le Conseil des ministres. Une fois de plus depuis le début des débats au comité de constitution un orateur fait implicitement allusion au régime parlementaire. Le fondement premier de ce régime, la responsabilité du pouvoir exécutif a été évoquée par de Beaumont, le rouage essentiel dans son fonctionnement, le Conseil des ministres est rappelé par Marrast après Cormenin. C'est selon lui, le Conseil des ministres qui devrait proposer les lois, fonction essentielle qu'il enlève au président. Les fonctions de l'exécutif étant en partie « vidées de leur contenu », la responsabilité du président ne serait plus d'une grande utilité et

devrait passer aux ministres. Cette première idée de Marrast était donc très défendable. Malheureusement il montre un flottement dans sa pensée quand il précise son intention qui est de faire gouverner l'Assemblée au détriment du président.

Marrast exprime dans le dernier passage de son discours ce qui alors était la doctrine dominante inspirée par les errements de la Révolution de 1789, la souveraineté de la nation. L'Assemblée est déléguée par le peuple pour le représenter, or le peuple est le seul souverain, donc l'Assemblée est souveraine. Elle domine tous les pouvoirs et notamment l'exécutif qui est un simple agent. Marrast refuse donc l'initiative des lois au président, moins dans la crainte de conflits entre lui et l'Assemblée, que dans le désir de maintenir la prédominance de celle-ci.

Considérant, très justement, réplique à Marrast : les tiraillements qu'il redoute se produiront à propos des projets de loi entre le président et les ministres si ceux-ci refusent de les approuver ; mais les ministres seront les agents du président et l'initiative lui reviendra de toutes façons. La réponse la plus catégorique à l'intervention de Marrast fut celle de Martin de Strasbourg. Elle mérite par sa netteté d'être citée presque en entier. « Le gouvernement d'un pays ne peut être mis dans l'Assemblée qui ne doit être que le grand corps qui surveille, qui arrête, qui pousse le pouvoir exécutif, il faut que celui-ci soit un être réel, actif, fort... Je veux le pouvoir exécutif fort, libre et indépendant tellement, que serai disposé, si la commission n'en a déjà décidé autrement, à lui accorder le droit de dissoudre l'Assemblée. Si celle-ci se mettait en opposition avec la volonté du pays, comme cela s'est vu sous Louis-Philippe dans la question de l'Algérie, il faut un pouvoir qui fasse appel de l'Assemblée au pays. » Ce discours est fort intéressant à plusieurs points de vue. Il caractérise une des deux tendances qui se sont fait jour dans les discussions : le pouvoir exécutif n'est que l'agent du législatif, le pouvoir exécutif doit être fort. La première tendance a été exposée dans l'intervention de Marrast ; celle de Martin de Strasbourg nous définit la seconde. Nous avons essayé dans notre titre premier de montrer comment la France en 1848,

tirailée entre des partis extrêmes, en proie à une crise économique aiguë risquait d'être livrée à l'anarchie. Les événements du 15 mai avaient été un avertissement sérieux, ceux du 23 juin seront un appel grave à la force. Le désir d'un gouvernement fort qui était une doctrine plus ou moins discutée se précisait à mesure qu'avançaient les débats. Martin a été un des premiers au comité à exprimer cette doctrine avec netteté. Un autre point de son exposé est des plus intéressants malgré sa concision. Il demande pour le président le droit de dissoudre l'Assemblée. Lui, se place au point de vue des prérogatives à accorder au président, mais à son insu peut-être, il développe un point important du régime parlementaire, celui de l'équilibre et des rapports des deux pouvoirs. Le droit de dissolution est entre les mains du pouvoir exécutif une arme qui est la contre-partie de sa responsabilité à l'égard du législatif. Nous voyons ainsi se préciser au sein du comité de constitution des idées qui sont le fondement du régime parlementaire. Beaumont invoque la responsabilité du président, Marrast parle du Conseil des ministres, Martin demande le droit de dissolution de la Chambre par le Président. Autant d'institutions du régime parlementaire auxquelles les constituants de 1848 pensent sans probablement songer au régime lui-même. Ceci montre, et les interventions suivantes vont nous le prouver abondamment, que le comité n'a pas discuté avec des vues préconçues sur l'organisation des pouvoirs. Les débats s'ils ont parfois une rigueur logique trop poussée, montrent souvent un désir de construire des institutions s'adaptant aux besoins du pays et lui garantissant ses libertés.

Après Martin, Pagès demande qu'on différencie les fonctions du président et celles du ministère car il craint un retour des institutions de la monarchie constitutionnelle. Il le dit dans une phrase aussi lapidaire que peu significative : « Si vous mettez le pouvoir ministériel et le pouvoir présidentiel dans une seule main, si vous couchez ainsi le président de la République dans le lit de la royauté, il arrivera bientôt que la royauté couchera dans le lit du président de la République. »

Beaumont complète l'idée de Martin de Strasbourg sur l'exécutif fort en revenant sur la question de l'initiative des

lois « acte par lequel peut se révéler la grandeur de la pensée, la suite des desseins qui peuvent être dans l'esprit du président ». Sans cette prérogative il sera un agent inerte sans aucune considération. Une discussion commence dont Beaumont a ouvert le feu en reprenant la question de l'initiative des lois. Les orateurs insistent sur la crainte d'un affaiblissement du pouvoir du président par des tiraillements avec ses ministres ou par la dépossession du droit d'initiative. « On confond deux choses distinctes, dit Tocqueville, les attributions du pouvoir exécutif et les moyens d'action de ce pouvoir. Je conviens qu'il y a danger à donner au président de la République un pouvoir trop fort qui lui facilite les moyens de préparer comme on l'a dit le lit de la royauté. Je consens donc qu'on resserre ce pouvoir et je comprendrai par exemple qu'on proposât de placer ailleurs l'initiative des lois que dans le pouvoir exécutif ; mais une fois qu'on a tracé le cercle du pouvoir exécutif il faut, ne pas le gêner dans ce cercle. Ce qu'il y a de pire c'est de créer l'antagonisme dans les diverses branches du pouvoir exécutif, d'organiser entre le président et le ministère une lutte qui deviendrait une véritable anarchie ; il faut que les ministres soient les éditeurs responsables du président, celui-ci doit être un pouvoir agile et actif et pour cela il faut qu'il soit libre et puissant. »

Ces considérations de Tocqueville sont reprises et appuyées à quelques nuances près par plusieurs commissaires. Coquerel veut que l'initiative soit réservée au président dans la crainte de l'affaiblir. Dupin veut que le pouvoir exécutif soit considéré indépendamment de ceux qui l'exercent. « Il faut le rendre fort et respectable. Si vous réduisez le président de la République à des fonctions sans puissance, quel homme de valeur voudra de ces fonctions ? Il est indispensable de permettre au président de gouverner. » Cormenin reprend sa première idée, qui était d'assurer les principales fonctions de l'exécutif par un Conseil des ministres, mais il l'amende. Il voudrait que les projets de loi et les grandes mesures fussent délibérées en Conseil des ministres. Dufaure s'oppose à un tel projet car, dit-il, « la discussion des grandes mesures en Conseil des ministres avait lieu sous la monarchie. ... Si on laisse l'initiative des

lois au pouvoir exécutif, il faut la donner au président car sans cela quelle gloire aura-t-il, comment pourrait-il réaliser quelques projets utiles à l'avenir de la société ? Les ministres pourront présenter des projets qui déplairont au président et alors celui-ci les combattra indirectement, ou bien les ministres ne voudront pas présenter des projets que dressera le président et dans ce cas le président les fera présenter par des membres de l'Assemblée qui useront de leur initiative ; dans tous les cas il y aura lutte et antagonisme. Il faut que le président et les ministres s'entendent, ce qu'il y aurait de plus désastreux ce serait l'anarchie dans le pouvoir exécutif. » Tous les orateurs ont manifesté le désir d'un pouvoir exécutif fort. Mais cette force ils craignent qu'elle ne soit atténuée par des discordes internes entre le président et ses ministres et dont l'initiative des lois serait la cause initiale.

Ces discussions montrent que les esprits ne sont guère fixés sur la consistance à donner au pouvoir des ministres. Seront-ils les agents du président ou seront-ils des mandataires de l'Assemblée ? Dans le premier cas aucune discorde ne pourra régner entre eux et le président puisqu'il demeure libre de leur choix et les révoque à son gré. Dans le second cas il aura auprès de lui des agents de contrôle émanant de l'Assemblée, qui le gêneront fort dans le cercle de ses attributions. Si le président nomme ses ministres il est naturel que l'initiative des lois lui appartienne, c'est ce qu'avait fort bien compris Considérant. Dans ces conditions le président de la République, chef du pouvoir exécutif, nommant ses ministres, ayant l'initiative des lois, est un personnage important, indépendant et fort devant un pouvoir législatif fort. La commission semble d'ailleurs pencher pour ce dernier système. C'est ce dont s'aperçoit Marrast qui intervient avec vigueur en faveur du pouvoir législatif : « Nous sommes dans un pays qui a des mœurs, des habitudes, des traditions monarchiques. Si vous donnez à votre président de la République une puissance égale à celle des rois, vous referez une royauté, l'Assemblée deviendra l'instrument du pouvoir exécutif. Ce pouvoir est fort par lui-même, par les tendances de la France, il ne faut pas le fortifier encore et pour l'empêcher d'être trop fort il faut le diviser, il faut

mettre le véritable gouvernement aux mains de l'Assemblée. » Beaumont admet tout au plus comme palliatif à la puissance du président une responsabilité solidaire entre lui et ses ministres. Cette idée est défendable mais elle remet en question le principe de la nomination des ministres. Corbon, très simplement et avec beaucoup de bon sens, réplique à Marrast que le gouvernement, exercé par l'Assemblée rend inutile le rôle du président. Si celui-ci ne gouverne plus il n'a plus à être nommé par le peuple. C'est montrer avec force l'exagération dans laquelle tombe Marrast. Républicain ardent, imbu du principe de la souveraineté du peuple il veut l'exercice du gouvernement par l'Assemblée. Le pouvoir exécutif ne serait que l'agent d'une nouvelle « Convention », ce qui est proprement absurde. Dufaure se charge de lui faire sentir l'incohérence de sa position. « Marrast grandit trop la question en disant que l'Assemblée gouverne ; cela ne serait vrai qu'autant qu'il donnerait à elle seule l'initiative mais cette initiative, il la donne à un troisième pouvoir qui relève du président. C'est un mode confus et embarrassé, ce qui empêche d'abord le président d'être trop fort même avec son initiative. Ce qui met une grande différence entre son pouvoir et celui de la monarchie, c'est que l'Assemblée aura toujours le dernier mot sans que le président puisse s'opposer à sa volonté exprimée par les lois qu'elle a rendues. »

Marrast s'explique et atténue sa pensée sur le gouvernement par l'Assemblée. « La garantie, dit-il, que je cherche contre le pouvoir du président je la trouve dans le pouvoir intermédiaire que je place dans le Conseil des ministres. » Le débat sur l'initiative des lois s'achève sur la décision de la commission qui admet qu'elle ne peut être enlevée au président de la République. Woirhayne ne donne malheureusement pas le scrutin, qui eût été fort intéressant pour connaître le partage des voix pour ou contre la concession de cette prérogative au président.

Cormenin résumant l'ensemble des débats sur la situation du président de la République, lit un article ainsi conçu :

1^o « Le président de la République ne peut exercer aucune fonction législative civile ou militaire, ni annuler les jugements des tribunaux, ni céder une portion du terri-

toire, ni dissoudre le corps législatif, ni suspendre en aucune manière l'empire de la Constitution et des lois.

2° « Il réside au siège du gouvernement et ne peut sortir du territoire français sans le consentement de l'Assemblée.

3° « Il reçoit les envoyés et ambassadeurs des puissances étrangères.

4° « Il préside aux cérémonies et fêtes nationales.

5° « Une loi règlera ce qui est relatif à son traitement, à son habitation et aux hommes de sa représentation.

6° « Chaque année il présente à l'Assemblée un exposé de l'état général des affaires de la République.

7° « Il a le droit de faire grâce, mais il ne peut exercer ce droit que sur la proposition du ministre de la Justice et après avoir pris l'avis du Conseil des ministres.

8° « Il promulgue les lois au nom du peuple français sans retard, suspension ni *veto*. »

Sur la demande de quelques commissaires, certaines précisions sont apportées à ces divers paragraphes. La question du traitement est posée. On suggère le chiffre de 300.000 fr. Dornès veut que le président donne l'exemple de la simplicité de mœurs, de l'austérité antique. Mais Marrast et Considérant soulignent que le chef de la République doit tenir un rang, doit donner l'exemple du luxe dont Paris est la capitale et l'on adopte le chiffre de 600.000 fr.

Au sujet du paragraphe 6, Beaumont demande que le président n'entre pas en communication directe avec l'Assemblée ; son avis est adopté.

Tocqueville critique la rédaction du paragraphe 8. S'inspirant de la Constitution américaine, il veut que le président ait au sujet des lois un droit de représentation pendant l'exercice duquel on doit surseoir à l'exécution de la loi. Le comité adopte la suggestion de Tocqueville.

Enfin, un membre revient sur le paragraphe 1 et fait adopter sa proposition, suivant laquelle sera inséré un article concernant la nomination et la révocation des ministres et un autre concernant leurs attributions que règlera une loi.

SECTION IV. — Préparation du projet de constitution.

La situation du président de la République ayant été définie, le comité de constitution ne s'occupe plus qu'incidemment du pouvoir exécutif. Le 2 juin, à la séance du matin le secrétaire n'assistait pas et ne fournit au procès-verbal que le résumé de la séance. Une discussion intéressante y a cependant eu lieu que Woirhaye résume malheureusement en quelques mots : « il a été décidé que le président, les ministres et tous les dépositaires de l'autorité publique devront être responsables. » La décision est importante mais le compte rendu est on ne peut plus laconique et nous ne sommes guère renseignés sur le sens de la responsabilité qu'on attribue aux agents du pouvoir exécutif. Dans la séance de l'après-midi, Beaumont lit un article sur les nominations du président de la République : « Il nomme et révoque à volonté les ministres, les agents diplomatiques les commandants militaires, le gouverneur de l'Algérie le maire de Paris, les préfets, les procureurs généraux. Il dispose de la force armée sans qu'il puisse la commander personnellement. » Cormenin ajoute le paragraphe suivant : « Le président de la République a pour charge de surveiller et d'assurer l'exécution des lois. » L'ensemble de l'article est approuvé sans discussion. On donne ainsi au président le maximum de puissance. C'est un personnage considérable : il est l'élu du peuple, il a de l'autorité, il a en main tous les rouages de l'administration, il dispose de la force armée. Cet article concernant les attributions du président passe ainsi sans discussion. Le comité craignait qu'elles ne fussent assez importantes ; il ne se doutait point de la force qu'il remettait ainsi aux mains du chef de l'Etat.

Les discussions se continuèrent au comité du 2 juin au 12 juin sur divers sujets et notamment sur le pouvoir judiciaire. Elles furent sur ce point fort intéressantes. Le 12 juin, on reprend tous les articles préparés de la Constitution. Woirhaye ne les a pas transcrits au procès-verbal, mais Cormenin a dû les rédiger au jour le jour à mesure qu'un vote était obtenu, afin de les présenter pour une nouvelle et

dernière discussion. On arrive ainsi le 14 juin à la discussion des articles 43 et 44 sur le président de la République. Un nouveau débat surgira à son sujet. Il fut commandé par les événements simples en apparence, mais graves de présages qui se sont produits du 4 au 12 juin.

Le 4 juin devaient avoir lieu des élections partielles dues à des options et des démissions. Après les événements du 15 mai, les royalistes avaient mis en avant la candidature du prince de Joinville. Le moment était favorable pour les bonapartistes de présenter comme candidat Louis-Napoléon Bonaparte. Mais « soit apathie naturelle soit crainte d'éprouver un échec, l'ex-prétendant répondait par des refus aux instances de ceux de ses partisans qui le poussaient à l'action » (1). Ses partisans passèrent outre à cet effacement et, grâce à une intense propagande par affiches, par la presse, par des réunions, des distributions de souvenirs, de médailles (2), Louis Bonaparte fut élu le 4 juin dans quatre départements : l'Yonne, la Charente-Inférieure, la Corse, la Seine. Dans la Seine il figurait le cinquième avec 84.420 voix sur une liste de 6 représentants célèbres : Caussidière, Changarnier, Thiers, Victor Hugo, Pierre Leroux.

« Ce titre (de représentant), Louis Bonaparte le refusait ; de Persigny avait fait connaître à ses affidés cette décision ; Louis Bonaparte s'apprêtait à la confirmer par une lettre adressée au président de l'Assemblée Nationale. L'élection de Louis Bonaparte remplissait d'agitation toutes les classes de la société, surtout la classe populaire (3). » Cette élection faisait dire à Proudhon cité par Delord, dans son journal *le Représentant du peuple* : « Le peuple a voulu se passer cette fantaisie princière qui n'est pas la première du genre et Dieu veuille que ce soit la dernière ! Il y a 8 jours le citoyen Bonaparte n'était qu'un point noir dans un ciel en feu ; avant-hier ce n'était qu'un ballon gonflé de fumée ; aujourd'hui c'est un nuage qui porte dans ses flancs la foudre et la tempête. »

Ce premier et appréciable succès du parti bonapartiste agitait les esprits. Le peuple lui était favorable et dans la

(1) Taxile Delord, *Napoléon III*, p. 63.

(2) Cf. Dimienta in *Bulletin de la République de 1848, 1909-1910-1911*.

(3) Taxile Delord, *op. cit.*, p. 72.

rue des troubles éclataient dans la crainte que cette élection fût annulée. La lettre de démission eût tout calmé mais le 11 juin, jour où devait être examinée la validité de cette élection, elle n'était point parvenue encore. Le prince Jérôme-Napoléon se rendit successivement à la présidence de l'Assemblée, au ministère de l'Intérieur, à la préfecture de police pour se porter garant des intentions loyales de son parent. Le gouvernement rédigea toutefois un ordre d'arrestation de Louis Bonaparte s'il débarquait en France et prépara une déclaration où il fut dit en substance que « la commission fera exécuter en ce qui concerne Louis Bonaparte la loi de 1832 jusqu'au jour où l'Assemblée en aura autrement décidé ».

Lamartine, le 12 juin, défendait un projet de demande de crédits quand, apprenant qu'un coup de feu venait d'être tiré rue Royale sur le général Clément Thomas, commandant la garde nationale, il interrompit son discours et s'écria : « Un coup de feu, plusieurs coups de fusil viennent d'être tirés... les coups étaient tirés aux cris de « Vive l'Empereur ». (*Sensation.*) Lorsque l'audace des factieux est prise en flagrant délit, la loi doit être appliquée d'acclamation. » Lamartine lut alors la déclaration du gouvernement. Il fut acclamé et la commission exécutive obtint un vote favorable de 569 contre 112 voix pour l'adoption de son projet et par contre-coup un vote de confiance pour sa déclaration. Son pouvoir s'étant ainsi affermi elle confirma l'ordre d'arrestation contre Louis Bonaparte et fit arrêter ses partisans Laity et de Persigny.

Mais le 13 juin les rapports sur la vérification des pouvoirs des nouveaux élus étant prêts, Jules Favre lut le sien sur l'élection de Louis Bonaparte. Il défendit son admission et l'Assemblée contre toute attente, malgré son vote de la veille et une intervention de Ledru-Rollin, admit en son sein le prince exilé. La commission ainsi contredite par l'Assemblée révoqua l'ordre d'arrestation de la veille mais ne démissionna point. « Le gouvernement par son inexpérience des hommes et des choses avait laissé passer un de ces moments décisifs qui ne se représentent plus lorsqu'on les laisse échapper (1). »

(1) O. Barrot, *Mémoires*, t. II, p. 223.

Les débats au comité de constitution avaient lieu dans cette ambiance d'inquiétude et d'agitation populaires. La propagande bonapartiste, le succès de Louis-Napoléon, la validation de son élection par l'Assemblée, l'incurie de celle-ci, ne laissaient point indifférents certains commissaires.

Le 14 juin, le comité de constitution devait examiner les articles 43 et 44 sur le président de la République. Tocqueville annonce qu'il veut faire sur ces articles des critiques graves. Comme il n'y a que peu de membres présents on ajourne la révision de ces articles. Mais Martin de Strasbourg se plaint de ce qu'on ait discuté en son absence un point important : il croit qu'il est nécessaire de donner au président de la République le droit de dissoudre au moins une fois l'Assemblée si cette Assemblée lui paraît marcher dans une voie contraire à l'opinion du pays. Martin reprend la discussion enterrée rapidement, cependant fort intéressante, qu'il avait suscitée le 31 mai. « Je suis arrivé, dit-il, à être républicain par la raison et la pratique ; il m'a toujours semblé que sous la monarchie il était impossible qu'on parvînt à établir l'harmonie entre le roi et les pouvoirs qui représentaient le pays. Il y avait entre le roi et le pays une opposition de vues qui finissait par une révolution. ... Or, quand il y a opposition de vues sur un point important entre l'Assemblée Nationale et le président de la République, le pays est du côté de l'un des deux. Si l'opinion publique est favorable à la Chambre et contraire au président, il faut que le président ait un moyen légal de la dissoudre, car sans cela il serait tenté de la dissoudre par la force et la violation de la Constitution ; il pourrait aisément y parvenir puisque le pays serait avec lui (1), c'est un mal qu'il faut éviter. La seule possibilité de cet appel donne au président le moyen d'être écouté de l'Assemblée s'il a pour lui l'opinion publique et l'empêche d'être tenté de le faire triompher par le renversement de la Constitution et une usurpation. » Cette déclaration est remarquable de simplicité et de bon sens. Nous l'avons transcrite en entier car elle montre que

(1) Il y a contradiction entre les deux membres de phrase. Probablement y a-t-il eu erreur de rédaction, mais la pensée est facile à comprendre.

chez certains commissaires la réflexion n'avait point cédé de droits à une sottise mystique républicaine. Martin de Strasbourg craint une opposition entre le législatif et l'exécutif. Si l'entente entre eux cesse, s'il se produit une opposition de vues, il n'existe aucun arbitre pour les séparer et déclarer l'un d'eux en faute. Aussi le droit de dissolution est un moyen de remédier à cet état de choses. Martin le demandait lors de la première discussion sur le pouvoir exécutif afin que celui-ci fût fort. Il exige à nouveau ce droit afin d'éviter un conflit entre les deux pouvoirs, conflit d'où naîtrait une révolution. Il veut l'exécutif fort, mais il ne veut pas qu'il abuse de sa force : des moyens constitutionnels doivent l'autoriser à mettre fin à une querelle avec l'Assemblée.

Cette voix de la sagesse est la seule qui s'élève pour demander le droit de dissolution en faveur du président. D'autres commissaires s'opposent à cette initiative. Dupin craint l'usurpation du président : « Sous tous les gouvernements il faut que la prépondérance soit d'un côté. Dans les démocraties où il n'y a qu'une Chambre, la prépondérance doit rester à cette Chambre. Je crains plus l'usurpation du président sur l'Assemblée que celle de l'Assemblée sur le président. Si celui-ci avait un droit de dissolution, ses flatteurs intrigueraient près de lui pour l'engager à en faire usage aussitôt qu'il serait contrarié le moins du monde par l'Assemblée. » Dufaure s'incline aussi devant les prérogatives du législatif : « Il ne faut pas placer dans notre Constitution des règles qui rappellent les prérogatives de la monarchie. ... Il n'est plus possible de rechercher l'équilibre des pouvoirs comme on l'essayait vainement sous la monarchie constitutionnelle. Il faut accepter franchement la prépondérance d'un pouvoir unique, celui de l'Assemblée. ... Il serait inconséquent de donner au pouvoir, qui ne peut faire les lois et qui est seulement chargé de les faire exécuter, une prérogative qui placerait sa volonté au-dessus de la volonté du corps législatif. »

Le comité de constitution à une très grande majorité rejette la proposition de Martin. Ainsi, de débat en débat le comité abandonne toutes les propositions qui eussent permis une construction solide de la Constitution. Dufaure

traduit bien l'état d'esprit de ses collègues qui ne croient pas à la possibilité d'un équilibre entre les deux pouvoirs. D'avance chacun reconnaît que l'exécutif n'est qu'un « agent » du législatif et admet la prépondérance de celui-ci. Et cependant quelle incohérence se manifeste quand on accorde à l'exécutif un ensemble de pouvoirs matériels et moraux qu'aucun roi n'eût osé espérer.

Le 15 juin, sur la demande formulée la veille par Tocqueville, la commission revient sur les articles 43 et 44 concernant la nomination du président de la République. Le débat, un des plus intéressants qui s'institue à ce sujet, montre déjà une certaine tendance modératrice. Considérant, le socialiste, reconnaît que l'institution du suffrage universel en France est prématurée car le peuple n'est pas instruit, c'est pourquoi il veut que le président soit nommé par l'Assemblée Nationale : « Les vrais principes exigent que le président soit nommé par le peuple. Mais l'éducation du peuple n'est pas faite, il faut attendre pour le laisser, exercer tous ses droits, qu'il sache mieux les apprécier. » Pareille déclaration faite surtout par un socialiste eût été accueillie 3 mois plus tôt avec colère ; mais à cette époque le bonapartisme qui monte devant une République qui chancelle, calme les esprits.

Tocqueville, qui n'avait pas participé à la discussion — d'ailleurs fort courte comme nous l'avons vu — sur la nomination du président de la République, regrette son silence. Il a profité de la reprise de la Constitution article par article pour intervenir *in extremis*, malheureusement sans grand succès. « L'article que nous avons fait, dit Tocqueville, est sans exemple dans le monde, il donne le pouvoir principal de l'Etat à un homme qui peut n'être que l'élu de la minorité et d'une minorité faible : 2 millions sur 10 millions. Cet inconvénient grave en lui-même est bien plus grave dans les circonstances actuelles ; nous sortons de la monarchie, il y a nécessairement des partis opposés à la République ; il ne faut pas que ces partis puissent conquérir le pouvoir exécutif. Il faut donc modifier ce que nous avons fait... Je propose donc de laisser au peuple le droit d'élection mais d'exiger pour l'élu la majorité, et s'il n'y a pas de majorité pour l'un ou l'autre des candidats, de laisser à l'Assemblée

le droit de choisir parmi eux... Je voudrais quelque chose d'analogue à ce qui se passe en Amérique. Là chaque Etat nomme un certain nombre de délégués qui, pour éviter les intrigues, les complots, les violences, ne se réunissent pas ensemble. »

En somme, Tocqueville propose au comité un choix entre deux systèmes. Il admet l'élection du président par le peuple et il reconnaît lui-même qu'« il n'était plus possible de dénier ce droit à la nation » (1). Le premier système consiste à exiger la majorité absolue au lieu de la majorité relative avec un minimum de voix comme le voulait Cormenin. Si cette majorité n'est pas atteinte, l'Assemblée sera seule alors compétente pour nommer le président. Tocqueville réalise ainsi une transaction entre les partisans de l'élection par le peuple et ceux de la nomination par l'Assemblée. La seconde idée de Tocqueville, inspirée de la Constitution américaine, préconise une élection à deux degrés. Le suffrage universel désignerait des « électeurs » qui, à la majorité absolue nommeraient le président. Ce fut aussi le système pratiqué par la Constitution de 1791.

Le comité adopta la première suggestion. Elle ne nous paraît pas très heureuse. Il suffit, en effet, de songer à ce que pourrait être l'application d'un tel système pendant deux présidences. Le successeur d'un président élu à la majorité absolue qui, faute d'un nombre de voix suffisant, serait nommé par l'Assemblée pourrait difficilement gouverner ; son autorité serait grandement diminuée aux yeux des représentants et de la nation.

Marrast propose sa doctrine, aussi insoutenable que celle de Tocqueville car le fond en est le même : il constitue une transaction analogue. Il veut l'élection, au suffrage universel, de candidats présentés par l'Assemblée. Nous devons reconnaître que Marrast a prévu l'opposition des deux pouvoirs issus d'un même corps électoral ; c'est pour en atténuer le danger qu'il préconise ce système : « ... Les candidatures sont des espèces de choix faits par les mandataires du peuple et ratifiés par le peuple... Le chef du pouvoir exécutif et l'Assemblée constituent deux pouvoirs sortis de

(1) *Souvenirs*, p. 278.

la même source et disposés à l'antagonisme entre eux. Pour amoindrir ce mal il faut qu'il y ait un lien, une transition entre la politique de l'Assemblée et le choix du peuple pour la présidence. Le lien sera la présentation de l'Assemblée elle-même. »

Dornès repousse le système de Marrast et la première idée soutenue par Tocqueville, tandis que Barrot se rallie à l'idée de Considérant.

« La Révolution n'est pas terminée, il y aura antagonisme entre le président et l'Assemblée ; pour faire cesser cet antagonisme, ce désordre, ces conflits, il faut donner la prépondérance à l'Assemblée et lui laisser le droit de choisir le président. Tout autre expédient nous amènera la guerre civile. Ce système, qui rend l'Assemblée maîtresse de tout, est hardi mais il est logique ; c'est celui que j'appuie. » Logique ! C'est le mot qui constamment revient dans les discours des constituants, que l'on retrouve dans leur pensée comme dans leurs actes politiques. Barrot n'échappe pas à cet état d'esprit quoiqu'il s'en soit vanté dans ses *Mémoires*. Le débat sur la nomination du président est clos par l'intervention de Martin de Strasbourg. Comme la plupart des constituants il hésite maintenant sur le rôle que l'on doit attribuer à l'élection par le peuple. Il approuve, d'ailleurs sans enthousiasme, le système proposé par Marrast qui respecte la souveraineté populaire : « Pour terminer la révolution il ne faut rien enlever de ce qui a été conquis et laisser au peuple le droit de choisir son premier magistrat... Ce qu'il y a de moins mauvais c'est le système des candidatures ; je sais bien que ce système est l'exclusion des prétendants et un obstacle au retour de la monarchie, mais nous ne devons pas reculer devant l'attitude que nous donne une semblable conduite. »

Le comité de constitution passe alors aux voix. Il se trouve en présence de trois systèmes : celui de l'élection directe du président de la République par l'Assemblée Nationale. Il n'obtient que deux voix : celles de Considérant et de Barrot. Le système de Marrast est repoussé, il n'obtient que quatre voix. La seconde idée de Tocqueville, l'élection à deux degrés est également rejetée, on lui accorde quatre voix. Enfin, le premier système préconisé par Tocqueville

— élection par le peuple à la majorité absolue ; si elle n'est pas atteinte, le choix est fait par l'Assemblée entre les cinq candidats ayant eu le plus de voix — obtient la grande majorité des suffrages.

Le projet de Cormenin confiant l'élection du président au peuple avec un minimum de 2 millions de voix est complètement abandonné. D'ailleurs, son auteur n'a durant tout le cours de ce dernier débat jamais pris la parole soit qu'il jugeât son projet indéfendable à cause des événements récents, soit qu'il admît sans rien dire le projet de Tocqueville.

Ce vote étant obtenu, Pagès demande qu'on prononce par un article de la Constitution l'exclusion du droit à la présidence des membres des familles qui ont régné sur la France. Cette proposition était nécessaire car l'adoption de l'élection à deux degrés ne protégeait pas le pays contre une élection bonapartiste. Le parti faisait constamment des progrès et il était à craindre déjà que Louis-Napoléon Bonaparte, s'il prétendait à la présidence de la République, obtînt la majorité absolue. L'Assemblée Nationale le 14 juin avait validé, malgré le violent débat qu'avait suscitée l'intervention de Lamartine, l'élection bonapartiste. Pagès avait vu le danger, il voulait que le comité de constitution y pourvût ; les membres avaient hésité, le vote de 7 membres le prouve, mais une majorité de 9 voix repoussa sa proposition.

Cette discussion fort intéressante sur le président de la République montre dans l'ensemble que le comité de constitution ne s'est pas laissé entraîner à de vaines controverses. Limité à quatre ou cinq membres le débat n'a pas l'ampleur oratoire qu'il présentera à l'Assemblée constituante. Chacun cherche à bien connaître les raisons qui sont pour ou contre tel ou tel système. Mais souvent la logique, plus que le bon sens, domine dans l'esprit des constituants. Il ne faut cependant pas leur reprocher un manque de réflexion ou une légèreté de pensée. Les fautes qu'ils ont commises sont dues plus à l'inexpérience qu'à l'incompétence ou à l'absence d'esprit critique.

CHAPITRE III

Les rapports entre les deux pouvoirs d'après le projet du 19 juin 1848.

Le comité de constitution achève la discussion des articles le 17 juin et décide que le projet sera imprimé pour être distribué et discuté dans les bureaux conformément au décret du 2 juin 1848. Un exemplaire en sera déposé sur le bureau de l'Assemblée par Marrast, qui avait été désigné rapporteur le 9 juin par 15 voix sur 16.

Marrast, en effet, le 19 juin se présente à l'Assemblée Nationale.

Il rappelle à la tribune le décret du 2 juin sur la procédure à suivre et lit dans un profond silence le projet sans le faire précéder d'aucun rapport. Le président de l'Assemblée donne acte après la lecture du dépôt du projet. Une longue sensation succède à la présentation du projet et les représentants, dit le compte rendu (1), se livrent à des conversations animées.

Quelle est la teneur du projet provisoire de constitution ?

Le préambule est rédigé en un style pompeux, presque biblique, qui est le style courant de la vie politique à l'époque (2). Nous avons vu que les membres du comité de constitution y ont échappé dans la majeure partie des débats mais ils ont sacrifié dans le préambule à cette manie du temps. Le projet du 19 juin comporte 10 chapitres et 139 articles. En voici l'énumération : I. De la souveraineté du peuple ; II. Du pouvoir législatif ; III. du pouvoir exécutif ; IV. du Conseil d'Etat ; V. De l'administration intérieure ; VI. Du pouvoir judiciaire ; VII De la force pu-

(1) *C. R.*, t. II, p. 38.

(2) On y rencontre des formules de ce genre : « les devoirs de l'homme en société se résument dans le respect de la constitution... dans la pratique fraternelle de cette maxime : ne faites pas à autrui ce que vous ne voudriez pas qu'on vous fit ; ce que voulez que les hommes fassent pour vous, faites-le pour eux. »

blique ; VIII. Garantie des droits ; IX. De la révision de la constitution ; X. Dispositions transitoires.

Nous ne nous arrêterons surtout qu'aux chapitres II et III pour examiner l'organisation et les rapports des deux pouvoirs. La question de la décentralisation ayant dès le premier abord été écartée, il n'en est pas question dans le projet. Avant d'aborder le pouvoir législatif une définition est donnée de la souveraineté : elle réside dans l'universalité des citoyens français, elle est inaliénable et imprescriptible (art. 12), termes vagues reproduits des Constitutions de 1791 et 1793. Le principe fondamental de la République est posé à l'article 13 : tous les pouvoirs publics quels qu'ils soient émanent du peuple. Il est vrai que pour atténuer l'affirmation d'une unité aussi absolue on ajoute que la séparation des pouvoirs est la première condition d'un pouvoir libre (art. 14).

Le pouvoir législatif est exercé par une Assemblée unique (art. 15). Cet article est le fruit de longs débats et ne variera guère au cours des prochaines discussions. Le suffrage est universel et direct (art. 19) et aucune exception due au rang ou à la culture n'est apportée à cette affirmation. Les seules conditions pour l'élection sont d'être Français, âgé de 21 ans et de jouir de ses droits civils et politiques ; pour l'éligibilité ce sont les mêmes conditions, sauf l'âge qui est porté à 25 ans.

Le suffrage n'est cependant pas universel à proprement parler car les femmes constituant près de la moitié de la population ne votent pas. Considérant fut le seul qui, au comité de constitution, s'intéressa à leur sort sans d'ailleurs y apporter beaucoup de conviction ; la question fut jugée négligeable ; peut-être y avait-il erreur. Ne sont aussi ni électeurs ni éligibles les faillis non réhabilités et les individus condamnés à des peines afflictives et infamantes. La question des incompatibilités en ce qui concerne l'éligibilité est laissée par le projet à la loi électorale.

Le mode de scrutin adopté est le scrutin de liste et le vote a lieu au chef-lieu de canton. Le débat sur la centralisation a fait sentir ici son influence. Le comité adopte l'idée de Barrot qui veut élargir le cadre de la commune, former une famille de communes. Il brise l'esprit de clocher en

instituant le scrutin de liste par département, qui permet de voter moins pour des hommes que pour des idées, et en choisissant comme lieu de l'élection le chef-lieu de canton. Le comité a commis là deux erreurs car pour des citoyens novices dans l'art d'élire, le vote par liste ne représente rien, la plupart des candidats leur étant inconnus ; d'autre part le voyage jusqu'au chef-lieu de canton est souvent pénible pour des paysans qui n'ont pas les moyens de locomotion appropriés.

L'élection de l'Assemblée constituante se fit dans un grand enthousiasme, le nombre des abstentions fut très faible, 15 % des votants environ. Mais la période d'euphorie disparaissant, les abstentions seront de plus en plus nombreuses et on verra des élections comportant 40, 50 et même 70 % d'abstentionnistes.

Une autre erreur du comité est de n'avoir pas interdit les candidatures multiples. Des personnages déjà en vue seront élus en plusieurs circonscriptions, ce sera le cas de Lamartine, Cavaignac, Arago, Béranger ; mais des candidats peu connus acquerront un certain prestige par de multiples élections, ce sera le cas de Louis-Napoléon Bonaparte.

Le projet assure l'indépendance de l'Assemblée à l'égard de l'électeur par diverses mesures : les députés représentent non la circonscription qui les a élus, mais la France entière (art. 30), ils ne peuvent recevoir de mandat impératif (art. 31), ils perçoivent une indemnité à laquelle ils ne peuvent renoncer (art. 38).

A l'égard de l'exécutif le projet prend aussi des précautions sérieuses. L'Assemblée est permanente et ne peut s'ajourner que de son propre gré et pour trois mois seulement (art. 28). Les représentants sont inviolables et on ne peut les juger pour les opinions qu'ils émettent à l'Assemblée. On ne peut en aucune façon les arrêter en matière criminelle — sauf le flagrant délit — qu'après le consentement de l'Assemblée (art. 33). Les fonctionnaires révocables *ad nutum* ne sont pas éligibles. Les représentants déjà fonctionnaires doivent démissionner et les autres ne peuvent accepter une fonction dont les titulaires sont choisis à volonté par le pouvoir exécutif (art. 35 et 36). Des excep-

tions sont prévues à l'article 37 pour les hauts fonctionnaires, ce qui est normal.

Enfin, le projet sans l'exprimer explicitement, prévoit à l'occasion des attributions de l'Assemblée quelques précautions contre ses propres emportements. L'Assemblée a une durée limitée : elle est élue pour 3 ans et se renouvelle intégralement (art. 27), mais la rééligibilité est permise. Le travail essentiel de l'Assemblée est de faire les lois et aussi les décrets qui ne concernent que des intérêts locaux et privés. Mais pour le vote des lois l'article 40 exige la présence de la moitié plus un des membres et l'article 41 n'admet un vote définitif qu'après trois lectures à des intervalles qui ne peuvent être moindres de dix jours. On reconnaît ici le projet que Cormenin avait proposé le 30 mai au comité. Cette précaution tombe d'ailleurs devant un vote d'urgence dont l'Assemblée est seule maîtresse. Ces mesures pour atténuer l'ardeur du législatif sont d'ailleurs jugées insuffisantes puisqu'elles sont complétées par l'organisation du Conseil d'Etat, dont nous examinerons plus loin la constitution.

Nous en arrivons à l'examen du pouvoir exécutif.

Le projet résume de façon claire les débats du comité de constitution et fait une large place aux tendances doctrinaires sur le pouvoir unique et fort. Nous avons essayé d'exprimer dans le titre I les raisons d'être de ces tendances : intenses propagandes politiques, propagandes occultes des sociétés secrètes et des clubs, agitation révolutionnaire, journée du 15 mai, crise économique, habitudes monarchiques. Toutes ces théories imposées par les faits et la doctrine ont été concrétisées dans la rédaction du chapitre III du premier projet de constitution.

Le pouvoir exécutif est exercé par un seul citoyen, le président de la République (art. 43). La seule condition est d'être né Français et être âgé de 30 ans. Il est élu au suffrage direct, universel à la majorité absolue des votants (art. 45). S'il est impossible d'obtenir cette majorité le droit de nomination passe à l'Assemblée, qui choisit parmi les cinq candidats ayant obtenu le plus de voix. Le vote est fait au scrutin secret et la majorité absolue des voix est nécessaire. Le vote recommencera donc si la moitié plus

un des suffrages n'est pas obtenue, jusqu'à un résultat positif. Le projet de Tocqueville a donc été intégralement adopté.

Avant d'examiner les attributions du président, voyons comment le premier projet de constitution limite ses pouvoirs à l'égard du législatif et de la nation. La durée de ses pouvoirs est fixée à quatre ans et il n'est rééligible qu'après un intervalle de quatre ans (art. 47). Il ne peut ni dissoudre l'Assemblée ni suspendre l'empire de la Constitution et des lois, ni céder une portion du territoire. Chaque année il présente sous forme de message à l'Assemblée nationale l'état des affaires du pays (art. 51).

La ratification de l'Assemblée est nécessaire pour rendre définitifs les traités qu'il négocie. Le président de l'Assemblée pourvoit à la promulgation des lois si le président de la République fait défaut dans les délais prévus (art. 57). Tous ses actes doivent être contresignés par un ministre. Les nominations des hauts fonctionnaires (agents diplomatiques, généraux, préfets, maire de Paris, commandant de la garde nationale de la Seine) sont faites en Conseil des ministres. Les maires et agents élus du pouvoir exécutif peuvent être suspendus pour trois mois ; leur révocation nécessite un avis du Conseil d'Etat (art. 63). Le président a le droit de grâce mais il ne peut l'exercer que sur la proposition du ministre de la Justice et après avoir pris l'avis du Conseil d'Etat (art. 53).

Le projet de constitution limite sur de nombreux points les prérogatives du président mais il le fait de façon beaucoup trop timide pour que cette limitation soit efficace.

De même il accorde à l'exécutif un droit d'ailleurs bien faible à l'égard du législatif. C'est une sorte de *veto* suspensif sur les lois faites par l'Assemblée. Il peut l'obliger à délibérer sur un projet de loi au sujet duquel il a des objections graves à faire. Il les présente dans un message mais la seconde délibération de l'Assemblée est définitive (art. 56). Les prérogatives que le projet de Constitution accorde au président sont nombreuses et font de lui — quelque entrave de détail qu'on y ait apportée — un véritable souverain. Sa charge principale est de surveiller, d'assurer l'exécution des lois (art. 48) et de les promulguer

au nom du peuple français. Il dispose de la force armée sans toutefois pouvoir la commander en personne, il nomme et révoque à volonté les ministres (art. 62). Cette expression « à volonté » montre le peu d'importance que le projet donne aux ministres qui ne sont considérés que comme des commis dont le président dispose à son gré.

Le président reçoit les ambassadeurs étrangers en tant que représentant de la France. A ce titre il préside aux solennités nationales, il est logé aux frais de la nation au siège du gouvernement et reçoit un traitement annuel de 600.000 fr. Assumant des charges, le président comme d'ailleurs les ministres et les agents de l'autorité publique sont responsables chacun en ce qui les concerne de tous les actes du gouvernement et de l'administration (art. 66). Cet article parle donc de responsabilité sans en définir ni le sens ni l'étendue. Nous avons vu que les premiers travaux du comité de constitution n'ont fourni aucune lumière à cet égard.

La situation du président étant ainsi définie, voyons celle des ministres. On en a dit peu de chose au cours des débats dans le comité. Le projet est aussi laconique. Nous savons comment ils sont nommés et révoqués, mais leurs attributions d'après l'article 64 seront fixées par le pouvoir législatif ; c'est dire leur rôle effacé. Les ministres contresignent les actes du président sauf les actes qui les concernent personnellement (art. 65) et les nominations des hauts fonctionnaires se font en conseil, comme nous l'avons vu. Faible entrave que cette obligation pour le président qui a en sa puissance la situation de ses ministres. Enfin, les ministres toutes les fois qu'ils le demandent ont entrée à l'Assemblée Nationale (art. 67).

Quelques mots ont été dits sur le vice-président de la République au comité de constitution. Personnage inutile, encore à la solde du président, créé on ne sait par quelle fantaisie, il est toujours demeuré sans vie. Le seul qui fut nommé après le vote de la Constitution fut Laboulaye ; c'est tout ce que l'on sait de lui. Le vice-président est nommé pour quatre ans par l'Assemblée Nationale sur la présentation faite par le président de la République (art. 68). En cas d'empêchement de celui-ci il le remplace,

mais si la présidence devient vacante par démission ou décès il est procédé à de nouvelles élections.

Ainsi le président désigne son subordonné immédiat, nomme les ministres, nomme les hauts fonctionnaires, dispose de la force armée : il a donc des prérogatives immenses. Certes, le projet dans ce chapitre reste muet sur l'initiative des lois comme sur le pouvoir réglementaire du président de la République, mais nous verrons qu'il les reconnaît implicitement. Dans un discours qu'il prononça lors de la discussion publique du projet de constitution, à l'Assemblée, Francisque Bouvet aligna à propos de la nomination des fonctionnaires des chiffres impressionnants. Il calcula que le président pourrait nommer directement 362.280 employés, qu'il remettrait à 100.000 fonctionnaires leur brevet et qu'indirectement tout le personnel des officiers et sous-officiers recevraient de lui leur charge ; ceci fait monter à un million le nombre d'hommes placés sous l'influence du futur chef du gouvernement !

Nous voulons compléter ce bref exposé de l'organisation des deux pouvoirs par l'étude rapide du Conseil d'Etat et de la Haute Cour dans la mesure où ces deux institutions ont un rapport avec notre étude.

Le Conseil d'Etat, présidé de droit par le vice-président de la République a 40 membres nommés pour trois ans par l'Assemblée Nationale au scrutin secret et à la majorité absolue. Ces membres sont indéfiniment rééligibles (art. 69-70), et ne peuvent être révoqués que par l'Assemblée sur la proposition du président de la République (art. 72).

Le Conseil d'Etat rédige les projets de loi que le gouvernement propose à l'Assemblée et les projets d'initiative parlementaire que l'Assemblée renvoie à son examen. Il fait les règlements d'administration publique sur la délégation spéciale de l'Assemblée. Il exerce des pouvoirs de contrôle et de surveillance sur les administrations locales. Ses attributions seront complétées par une loi particulière (art. 73).

La première partie de cet article nous fait connaître que le président peut avoir l'initiative des lois. Ceci prouve une mauvaise rédaction du projet qui en aurait dû parler dans le chapitre III.

D'autre part le Conseil, s'occupant des règlements d'administration publique, reçoit ainsi une délégation législative explicite. Enfin, en rapprochant de cet article l'article 70, nous retrouvons la pensée de Cormenin et Vivien qui voulaient faire du Conseil d'Etat un troisième pouvoir vassal de l'Assemblée ayant quelques attributions exécutives et législatives. Cependant « il resta un peu plus qu'un Conseil d'administration mais infiniment moins qu'une Assemblée législative » ou un pouvoir modérateur.

Dans le chapitre VI réservé au pouvoir judiciaire est prévue la Haute Cour de Justice. Elle juge sans appel ni recours en cassation les accusations portées par l'Assemblée Nationale soit contre ses propres membres, soit contre le président de la République ou les ministres. Elle juge aussi les personnes impliquées dans un complot contre la sûreté de l'Etat. Elle ne peut être saisie qu'en vertu d'un décret de l'Assemblée (art. 95).

La Haute Cour est composée de 5 juges nommés au scrutin par le tribunal de cassation et de jurés choisis à raison d'un délégué par conseil général. Le ministère public est nommé par le Président de la République ou par l'Assemblée quand celui-ci est l'accusé (art. 96).

Dans tous les cas de responsabilité des ministres ou de tous autres agents du gouvernement, l'Assemblée peut renvoyer l'accusé soit devant la Haute Cour soit devant les tribunaux ordinaires, soit devant le Conseil d'Etat. Seul le président de la République n'est justiciable que de la Haute Cour (art. 102 et 107).

L'institution de la Haute Cour était dans l'esprit des commissaires un palliatif aux exactions possibles du président, une arme que le législatif brandirait si l'exécutif manifestait des vellétés d'indépendance. L'idée pouvait être bonne mais elle est demeurée lettre morte quand il s'est agi de l'appliquer. La pleutrerie de l'Assemblée législative ne lui a pas permis d'utiliser ce moyen que la Constitution lui offrait contre le président capricieux et peut-être ce geste eût pu sauver la République, car les occasions n'ont pas manqué : la question romaine, la crise de janvier 1851 où Louis-Napoléon révoqua de son gré Changarnier contre la volonté de l'Assemblée. Et quand au lendemain

du coup d'Etat on songea enfin à réunir la Haute Cour, la procédure exigeant au moins 60 délégués départementaux pour former le jury était matériellement inapplicable !

Le projet a une fois de plus parlé de responsabilité dans l'article 102, mais une fois de plus a oublié de la définir. « Peut-être n'y voyait-on que le droit de l'Assemblée de juger les ministres en cas de violation de la Constitution ; en ce sens, le président lui-même était judicieusement responsable (1). » Nous avons vu comment cette responsabilité a pu jouer le 2 décembre.

(1) Seignobos in *Lacisse*, t. VI, p. 117.

TITRE III

Les délégués des bureaux.

CHAPITRE I

Le projet provisoire et les observations des bureaux.

SECTION I. — La procédure de l'élaboration.

Le 19 juin, Marrast présentant le premier projet de constitution à l'Assemblée Nationale fit allusion avant d'en donner lecture au décret qui réglait l'ordre et la formule de la délibération à suivre pour le projet. En effet, le 22 mai, c'est-à-dire 4 jours après la nomination du comité de constitution, un député, Pleignard, déposa une proposition fixant les grandes lignes de l'étude du projet provisoire qui serait élaboré par le comité. Il demandait que le projet avant d'être rapporté en séance publique fût imprimé, distribué et examiné dans les bureaux. Par suite de l'examen qui aurait lieu dans les bureaux, chaque bureau déléguerait un de ses membres chargé d'aller porter au comité les observations faites par les représentants. Enfin, la commission de constitution saisie des critiques faites par l'intermédiaire des bureaux pour toute l'Assemblée Nationale devrait réviser son projet et présenter un projet définitif à l'Assemblée qui le discutera en séance publique.

La proposition de Pleignard revient le 2 juin en discussion publique. Elle comporte 3 articles (1) qui sont assez vivement discutés.

(1) *C. R. des séances*, t. I, p. 583.

ART. 1. — Le projet de constitution préparé par la commission sera distribué, puis examiné et discuté d'abord dans les bureaux.

ART. 2. — Après cet examen préparatoire, chaque bureau déléguera

Un député, Kerdrel, s'oppose à cette procédure. Les commissaires d'après lui, avant de présenter au comité de constitution les observations des bureaux, s'entendront entre eux ou bien se rendront individuellement pour représenter les opinions de chaque bureau. « S'ils se sont entendus au préalable vous avez, dit-il à ses collègues, une seconde commission, une contre-commission, ce qui est une innovation, un fait inouï dans les fastes parlementaires. Si au contraire ils ne se sont pas entendus... voyez que d'avis différents, que de questions nouvelles, que de propositions contradictoires seront soulevées dans la commission (1). »

Un autre représentant, Babaud-Larivière, défend le projet : « Cette proposition a pour but de rendre nos travaux meilleurs, de donner à la Constitution une base meilleure ; elle a pour but de faire que toutes les intelligences, tous les dévouements puissent apporter un tribut. »

Plusieurs interpellateurs se succédèrent à la tribune et la discussion quoique un peu confuse ne manqua pas d'intérêt. Les uns craignaient qu'une seconde commission ne modifiât complètement le travail de la première, d'autres voulaient que le projet provisoire fût discuté en petit comité à l'intérieur des bureaux, afin de laisser la libre parole à des représentants qui parfois sont intimidés par un débat public, mais tous désiraient que le projet fût sérieusement étudié avant de passer au débat public. La proposition de Pleignard malgré les critiques qu'elle avait soulevées fut admise dans son ensemble sauf une modification dans la rédaction de l'article 2, où sur la demande de Vivien le mot soutenir est remplacé par le mot communiquer. Ce court amendement a son importance. En effet le projet provisoire d'après la procédure adoptée par l'Assemblée, doit être étudié à l'intérieur des bureaux (2). Chaque

s'il y a lieu un des membres pour soutenir devant la commission de constitution les modifications que le bureau aura cru devoir apporter au projet.

ART. 3. — Après avoir entendu les délégués des bureaux la commission de constitution délibérera de nouveau et arrêtera seule le projet définitif qui devra être apporté à l'Assemblée pour être discuté en séance publique.

(1) *C. R. des séances*, t. I, p. 583.

(2) Il ne faut pas confondre les bureaux et les comités de l'Assemblée constituante de 1848. Les bureaux comprennent les membres de l'Assemblée répartis au hasard du tirage au sort. Les comités dont la

point de la discussion ayant été étudié ceux-ci nomment par tirage au sort un délégué. Les délégués présenteront individuellement, communiqueront au comité de constitution les observations de leurs bureaux respectifs. Ils s'abstiendront de tout commentaire, ils seront les mandataires passifs de leurs bureaux, aucune remarque d'ordre personnel ne sera faite par eux, ils ne soutiendront pas les modifications que leur bureau aura cru devoir faire. L'amendement de Vivien supprime donc toute discussion entre commissaires et délégués. Contre cette procédure s'insurgeront un certain nombre de délégués au talent discursif qui ne supporteront pas la passivité commandée par l'Assemblée. Cette passivité, elle l'a voulue dans la crainte que les 15 délégués ne formassent une contre-commission.

C'est donc à tort que Berton dans son étude précitée de la Constitution de 1848 parle d'une sous-commission nommée par les bureaux qui n'était que « la première augmentée de quelques membres de nuance plus conservatrice ». Rares ont été les auteurs qui ont parlé des observations présentées par les bureaux. Certains parmi ceux que nous avons cités (Pierre, Spuller, La Gorce, Deslandres) n'ont fait que signaler l'existence des délégués sans rien dire de la procédure. Seul Barrot en parle en donnant quelques détails. Il regrette qu'aucune discussion n'ait pu s'engager entre eux et les membres du comité. « Cette contre-épreuve que la sagesse de l'Assemblée avait ménagée au travail de notre commission aurait pu avoir quelque utilité si les délégués des bureaux eussent été admis à provoquer une nouvelle discussion contradictoire et surtout si un nouveau scrutin eût été ouvert à la suite de leurs observations, scrutin dans lequel ils eussent voté avec nous. Il y a lieu de croire que si un pareil mode de procéder avait été adopté plusieurs solutions et des plus importantes déjà

forme définitive avait été adoptée dans la séance du 17 mai sont spécialisés, il y avait le comité de la guerre, des travaux publics, etc. Les représentants étaient répartis dans ces comités suivant leur compétence respective. Les bureaux n'existaient donc que pour faciliter l'étude et la discussion des questions politiques en petit nombre. Un député Favart, avait demandé que la discussion du projet de constitution fût soumise aux comités mais l'Assemblée s'y est refusée.

adoptées eussent été changées ou modifiées ; mais soit par crainte de ce résultat, soit par un orgueil bien mal placé, la commission décida que les délégués des bureaux seraient entendus l'un après l'autre ; qu'aucune discussion contradictoire et encore moins aucune nouvelle délibération n'aurait lieu avec eux. Cette décision contre laquelle trois délégués : Thiers, Duvergier de Hauranne, Crémieux réclamaient vivement au nom de leur propre dignité fut maintenue : elle eut pour effet d'enlever presque tout intérêt à cette révision et de la transformer en une sorte d'audience d'apparat à peu près stérile quant à ses résultats (1). »

Seignobos dit dans le même sens que « plusieurs délégués demandèrent une véritable discussion entre eux et les membres du comité ; le président du comité objecta le texte formel du décret. Les délégués durent donc sans contradiction et sans discussion exposer l'avis de leurs bureaux respectifs, le président gardant le droit de faire les questions et les objections propres à jeter de la lumière sur l'avis exprimé dans chacun des bureaux » (2).

C'est en vain que nous avons cherché dans le procès-verbal manuscrit de Woirhaye la moindre trace de cette délibération liminaire. Rien n'est dit là-dessus. Nous devons croire un témoin de foi comme Barrot contrôlé par Seignobos (3) et penser que c'est volontairement et par un orgueil incompréhensible que le secrétaire au nom du comité a gardé le silence sur les objections de Thiers et de ses collègues. D'ailleurs, s'il n'y a jamais eu de délibération proprement dite, les avis personnels n'ont pas été refusés à certains délégués éminents ; parfois ils ont été suscités par les commissaires eux-mêmes.

Barrot regrette que les délégués n'aient point formé un scrutin commun avec les commissaires pour l'adoption des dispositions essentielles du projet définitif de constitution. Plusieurs solutions, croit-il, eussent dans ce cas été modifiées et l'économie du projet s'en fût ressentie. L'étude

(1) *Mémoires*, t. II, p. 385.

(2) *In* Lavissee, t. VI, p. 118.

(3) Il est vrai que Barrot ne dit pas que le président du comité s'est retranché pour refuser une discussion contradictoire derrière le décret du 2 juin.

des observations des bureaux nous montrera qu'un scrutin où délégués et commissaires eussent participé n'aurait changé que peu de chose aux décisions importantes. En effet les bureaux pas plus que les commissaires ou les constituants n'ont pas en grande majorité échappé aux emportements du temps : souveraineté du peuple, prééminence de l'Assemblée, exécutif fort étaient la *suprema lex* ; leurs votes nous le prouveront. Certes, les discussions auraient peut-être gagné en intérêt si elles avaient été contradictoires mais telles qu'elles nous ont été conservées par le procès-verbal elles sont souvent d'une grande importance.

Aussi tenons-nous-en au procès-verbal sans chercher à connaître les causes finales ou utiles et voyons comment fut appliquée la procédure. Les bureaux au nombre de 15 avaient désigné comme délégués : 1^{er} bureau : Girard ; 2^e Béranger ; 3^e Thiers ; 4^e Menand ; 5^e Chauffour ; 6^e Flan-din ; 7^e Lefranc ; 8^e Bonsir ; 9^e Parieu ; 10^e Crémieux ; 11^e Crépu ; 12^e Boulatigner ; 13^e Freslon ; 14^e Duvergier de Hauranne ; 15^e Berryer. Le sort n'avait pas exercé un choix trop mauvais puisque, parmi un assez grand nombre de nouveaux députés républicains modérés pour la plupart, nous trouvons des illustrations des régimes précédents comme : Berryer, légitimiste sincère, grand avocat sous la Restauration et la Monarchie de Juillet — Thiers un des chefs de l'opposition sous Louis-Philippe et malgré tout, conseiller intime du roi qui aimait l'appeler « mon petit président » (1) — Duvergier de Hauranne, le chef du centre gauche sous la Monarchie de Juillet, l'auteur d'un ouvrage célèbre sur le gouvernement parlementaire, théoricien écouté et praticien expérimenté de la politique — un membre influent de la Révolution de février : Crémieux, ministre de la Justice dans le gouvernement provisoire.

Les délégués furent introduits le 24 juillet à 11 heures au sein du comité de constitution pour faire connaître le résultat et les motifs des délibérations qui ont eu lieu sur le projet de constitution. Il se produisit l'incident que relate Barrot et que tait le procès-verbal et l'on entre de plain-pied dans la discussion des articles du projet provisoire.

(1) Reclus, *M. Thiers*.

Le président procède par ordre : il énonce l'article qui est en discussion et il demande à chaque délégué de résumer les observations que son bureau a présentées. Nous procéderons de même, mais en écartant avec regret les discussions qui sont hors du cadre que nous nous sommes tracé. Ces discussions sur lesquelles nous passons ne sont d'ailleurs pas nombreuses. Elles portent surtout sur le préambule qui a été commenté avec beaucoup de chaleur et a fait l'objet d'avis très contradictoires, si contradictoires même qu'il a disparu dans le second projet de constitution.

Les avis des bureaux ne sont pas tous reproduits *in extenso* dans le procès-verbal ; nous nous sommes servi pour les compléter dans la mesure du possible, des amendements que certains ont portés sur le texte du projet provisoire imprimé qui leur a été distribué ou des observations manuscrites, assez rares d'ailleurs que certains délégués ont utilisées.

Des observations ont surtout été présentées sur la question de la chambre unique, de la nomination du président de la République, de ses attributions. Elles sont souvent judicieuses et complètent ce que nous savons déjà de l'état d'esprit des constituants de 1848. Peut-être des répétitions se rencontreront, bien malgré nous, mais l'intérêt du sujet nous les fera pardonner.

SECTION II. — Les observations des délégués des bureaux.

§ 1^{er}. — *Sur l'organisation du pouvoir législatif.*

L'article 15 du projet provisoire de constitution, d'après lequel le peuple français délègue le pouvoir législatif à une assemblée unique, est soumis aux délégués. La discussion sera longue là-dessus car chacun comprend l'importance qu'il faut attribuer à la question de la chambre unique ou des deux chambres.

Le premier bureau opte par 22 voix contre 15 pour la

chambre unique et donne des raisons qui n'ont point été invoquées jusqu'ici. Il y a en France deux écoles : l'école libérale et l'école républicaine, dit le délégué. « L'école libérale qui veut deux chambres émane du principe critique ; en rendant de grands services elle a affaibli en France le principe religieux et le principe d'autorité. L'école républicaine a une origine divine, elle remonte au christianisme, elle a pour base le sentiment religieux, elle veut reconstituer l'autorité et en même temps la prépondérance des sentiments généreux. Elle veut réglementer la société. Le despotisme d'une assemblée n'est pas à craindre en présence du suffrage universel. Le projet a pourvu à protéger la démocratie contre ses entraînements. » Cette déclaration du délégué Girard produisit d'après Barrot quelque sensation dans la commission. C'était en effet la confession que la République n'était pas libérale, qu'elle rejetait comme dangereux le libre examen; cette République était « la plus monstrueuse des conceptions ». (1). La recherche de l'unité dans ce cas était moins la garantie de la liberté que la recherche du despotisme.

Le 2^e bureau qui admet aussi l'unité (35 voix contre 8) rejette la distinction entre écoles libérale et républicaine. Béranger soutient que la division n'existe qu'entre l'école libérale républicaine qui veut gouverner en respectant l'individu et l'école sociale réglementaire qui repousse cette liberté et ne veut que réglementer. Cette distinction est subtile, mais n'explique pas la décision du bureau.

Le délégué du 3^e bureau étant absent, le président de la commission donne la parole à ceux des 4^e et 5^e bureaux.

Le 4^e bureau par 30 voix contre 10 a aussi admis l'unité parce que la dualité n'est qu'un embarras dans le gouvernement. Raison bien faible que Barrot essaie d'éclaircir en demandant au délégué Ménand quelle place ont tenu, dans les causes de la détermination du bureau, les circonstances actuelles. Sans hésitation Ménand répond que la décision a été dictée par des raisons doctrinales sans que les circonstances eussent occupé quelque importance. L'aveu était net de l'impuissance d'un certain nombre de

(1) *Mémoires*, t. II, p. 389.

représentants à s'abstraire de constructions théoriques pour envisager la réalité.

Au 5^e bureau des raisons du même ordre ont poussé à l'adoption de la chambre unique, raisons d'ordre philosophique, historique, mécanique. L'unité est un fait nécessaire et primitif dans l'humanité, dit Chauffour. Si la Convention a poussé à la violence c'est qu'elle a été influencée par les circonstances. Deux chambres nécessiteraient l'extension des pouvoirs du président, sa responsabilité, ce qui l'assimilerait à un monarque constitutionnel ; la France n'en veut pas. Enfin deux chambres sont comme deux « forces égales qui se neutralisent en se brisant ».

Thiers, délégué du 3^e bureau, prend à son tour la parole. Il soutient la dualité des assemblées à titre personnel et non comme porte-parole de son bureau, qui a voté par 22 voix contre 16 pour l'unité.

Thiers « dont l'esprit net, incisif, habile à démasquer l'utopie devait être surtout prisé en ce temps d'universelles déclamations » (1) développe avec bon sens des arguments très simples en s'opposant à son collègue Chauffour. « Je ne comprends pas la liberté avec un pouvoir unique ; si on établit un pouvoir de cette nature, c'est qu'on ne veut pas de contradiction... Sous tous les gouvernements il faut les moyens d'arrêter le pouvoir dominant, que ce pouvoir s'appelle peuple ou roi... Ce qu'il faut au pouvoir, ce sont des forces qui l'arrêtent. Les pouvoirs n'ont jamais péri que parce qu'ils ont pu faire ce qu'ils voulaient faire. Ce sont des enfants gâtés qu'on flatte et qui se perdent parce qu'on les laisse faire... D'où vient la division des pouvoirs ? De l'idée de liberté. Ce qui fait la liberté, c'est la contradiction. Si vous n'avez qu'une chambre vous préparez le despotisme populaire, le règne de la multitude. Vous avez 93 moins le sang... Notre esprit n'a rien gagné depuis 93, il est routinier. Ce qui a fait du progrès ce sont nos mœurs, elles sont plus douces. Princes ou peuples, tous veulent le despotisme et vous serez aussi despotes que vos prédécesseurs. »

Thiers, parlant de l'unité d'assemblée n'envisage que le

(1) *La Gorce*, t. I, p. 303.

risque de despotisme ; il ne craint pas le risque inverse, l'asservissement de l'Assemblée à un seul par la disparition de ses forces vives qu'un Sénat ou autre pouvoir modérateur pourrait recueillir et protéger.

Le délégué du 6^e bureau défend le principe de l'unité que son bureau présidé par Beaumont a admis à une forte majorité. Il développe les idées favorites déjà vues : « l'unité du pouvoir législatif doit répondre à l'unité du pouvoir exécutif... tous les Séna^ts sont devenus oppresseurs... une deuxième chambre est un commencement de restauration monarchique », etc. Mais le cahier manuscrit du 6^e bureau contient une idée intéressante, originale sinon applicable.

Un représentant remarquait que le Conseil d'Etat créé par le comité de constitution est presque un corps législatif ; les commissaires avaient senti la nécessité d'un pouvoir intermédiaire pour amortir les coups que pourraient se porter les deux grands pouvoirs. Il proposa pour remplacer cette institution une chambre de révision de 250 membres pris dans l'Assemblée qui ferait des observations sur les décrets et en appellerait ainsi de l'Assemblée elle-même. Cette proposition montre assez qu'on sentait le besoin d'équilibrer le corps législatif.

Le 7^e bureau admet l'unité par 26 voix contre 8 et le 8^e à l'unanimité moins une voix.

Au 9^e bureau Parieu s'appuie pour expliquer l'option de son bureau pour l'unité par 20 voix contre 6, sur une citation de Sieyès qui distinguait deux sortes de constitutions : « celles qui visent à l'équilibre et celles qui visent à l'unité ». Parieu n'admet les premières que dans un pays monarchique où il y a deux éléments en présence : l'aristocratie et la démocratie. Le second élément seul existant en république, une seule représentation des intérêts est suffisante. S'il y en avait deux le pouvoir exécutif pourrait mieux les dominer en les divisant.

Les séances se continuent au comité de constitution en se ressemblant, car la plupart des bureaux admettent à de fortes majorités le principe de l'unité en s'appuyant sur les mêmes lieux communs : le 10^e par une majorité de 4/5 des voix ; le 11^e par 20 voix contre 12 « sans avoir même soulevé

l'argument des circonstances », dit le procès-verbal ; le 12^e reconnaît qu'une chambre peut subir des entraînements dangereux mais la commission y a pourvu par des tempéraments, ajoute-t-il, tempéraments qui sont cependant insuffisants ; le 13^e veut l'unité par 17 voix contre 11 parce que « les grandes choses en France ont été faites par la monarchie, cette puissante unité » qu'on retrouve dans la chambre unique.

Délégué du 14^e bureau, Duvergier de Hauranne s'évade des arguments la plupart du temps superficiels invoqués par ses collègues et innove, car son bureau se prononce pour la dualité des chambres par 27 voix contre 9. Nous disons innove, car sur 15 bureaux seul le sien a rejeté l'unité à une majorité massive en s'écartant de tout ce que l'ambiance commune commandait. Duvergier a montré avec une lucidité merveilleuse les inconvénients que présenterait le système adopté par le comité de constitution. Le despotisme auquel aboutirait une chambre unique n'est pas craint mais il est aussi funeste que le despotisme d'un roi. « Je comprends l'unité, dit-il, si c'est la chambre elle-même qui gouverne seule ; mais avec le système de la commission il y aura un véritable antagonisme et des conflits fâcheux entre le président et l'Assemblée. La seconde chambre rendra ces conflits moins fréquents et moins dangereux. De plus, il est incontestable que deux délibérations valent mieux qu'une. La commission le reconnaît elle-même puisqu'elle vise deux degrés de délibération. Mais les deux délibérations ne sont vraiment utiles qu'autant qu'elles émanent de deux chambres différentes. Cela est si vrai qu'avec une chambre unique, les choses marcheraient mieux si cette chambre était divisée en deux (parties), ne fussent-elles séparées que par une cloison, comme on le disait à une autre époque... » Duvergier reconnaît presque le bien-fondé du système proposé par le 6^e bureau. Il admet que la chambre se scinde, plutôt que de la laisser délibérer sans contrepoids modérateur, mais il préfère une seconde chambre afin d'y faire naître l'esprit de tradition dont la démocratie est dépourvue alors qu'elle possède l'esprit d'innovation. Ces arguments ne sont qu'un exposé des motifs. Le 14^e bureau ne s'en tient pas à la

doctrine ; modifiant profondément le chapitre II, il propose le système suivant. Le pouvoir législatif se compose de deux chambres élevées au suffrage universel : la chambre des représentants et la chambre des anciens, comprenant respectivement 500 et 300 membres.

La première comprendra des députés âgés au moins de 25 ans et sera renouvelée intégralement tous les trois ans. A la chambre des anciens l'âge minimum sera de 35 ans et la durée des fonctions de 6 ans avec renouvellement par moitié tous les 3 ans ; l'esprit de tradition pourra ainsi se développer chez des représentants moins sujets à un renouvellement fréquent. Seule la première chambre aura l'initiative des lois, la seconde, n'ayant que le droit de proposer des amendements ou de rejeter une loi. Dans ce dernier cas s'il y a conflit entre les deux chambres un système original est proposé par Duvergier de Hauranne.

Le projet de loi rejeté est étudié par la première chambre 3 mois après et si les anciens le rejettent à nouveau, une sorte d'Assemblée Nationale formée par les représentants des deux chambres se réunit et prend une décision à la majorité des membres présents.

Cette Assemblée peut d'ailleurs être réunie en des circonstances graves comme une déclaration de guerre ou une révision dans la Constitution. Cette proposition à laquelle nous avons donné une assez grande place est peut-être, avec celle que Jules Grévy proposa à l'Assemblée constituante sur le pouvoir exécutif, la plus intéressante de tous les travaux préparatoires de la Constitution de 1848. Elle visait à l'équilibre des pouvoirs, elle introduisait en République des institutions monarchiques qui convenaient parfaitement au nouveau régime et qui eussent apporté un pouvoir modérateur susceptible de lui éviter une disparition prématurée. Malheureusement la sagesse du délégué du 14^e bureau fut inutile car son initiative ne fut jamais prise en considération par le comité.

Nous terminerons la discussion sur l'article 15 en ajoutant que le 15^e bureau représenté par Berryer s'était aussi rallié par 22 voix contre 18 à l'unité.

« L'établissement des deux chambres en France, dit le délégué, n'a été qu'un moyen de mettre en équilibre les

éléments de l'ancienne société détruite. Cette tentative a été malheureuse, il n'y a plus d'éléments en France pour l'aristocratie. » Cette dernière assertion de Berryer laisserait à penser qu'il admettait la dualité, mais soit par dédain pour la République, soit par fatalisme, il n'a développé aucun argument personnel.

La discussion sur l'Assemblée unique a occupé longuement les délégués comme elle avait occupé les commissaires. Ces préoccupations s'expliquent par des considérations que nous examinerons plus loin. Les autres articles du chapitre II sont rapidement passés en revue par les délégués et plusieurs sont admis en bloc. Quelques-uns ont fait l'objet de remarques intéressantes, notamment de la part du 3^e bureau. Nous les examinerons rapidement sans nous y arrêter.

L'article 17 concernant le nombre des représentants qui est de 750 est critiqué par trois bureaux : le 3^e, qui veut 600 membres, et les 6^e et 11^e bureaux, qui regrettent le chiffre de 900.

A propos du chiffre de 600 membres qu'a voté son bureau, Thiers développe des considérations personnelles, faisant des rapprochements inattendus et pittoresques, exhibant comme il en avait l'habitude une érudition étendue de stratège en chambre. « Le bataillon, dit-il, était chez les anciens ce qu'il est aujourd'hui, on l'a composé de façon à ce que celui qui le commande puisse être entendu par ses soldats et embrasser d'un coup d'œil les mouvements. Dans les assemblées on ne peut guère aller au delà de 600 ; l'architecte le plus habile ne peut faire une salle où l'on entende, où l'orateur et le président surtout soient bien entendus si cette salle est composée de plus de 600 personnes... Le nombre est un multiplicateur de désordre et un multiplicateur géométrique... La parole est aujourd'hui ce qui gouverne la France *instrumentum regni*, il faut donc placer ceux qui parlent dans les meilleures conditions. Quand il faut faire des efforts sous le rapport physique on perd quelquefois de sa force intellectuelle... Voyez la chambre actuelle. Elle contient beaucoup d'hommes qui ont des facultés remarquables et cependant nous n'avons pas encore entendu de discours vraiment éloquent. Je suis

persuadé que cela tient beaucoup au grand nombre des représentants et à la mauvaise disposition de la salle. » Thiers était d'une douce ironie en disant cela car les causes étaient tout autres que celle dont il parle.

A propos de l'article 19 déclarant que le suffrage est direct et universel, Thiers constate qu'on a trop voulu à la fois mais il ne pose aucun amendement : « Sous la monarchie on se serait contenté d'une certaine réforme ; on est allé tout d'un coup au suffrage universel, à la République démocratique. Et quand on a eu la République démocratique on a voulu immédiatement la République démocratique et sociale. » Remarque juste que beaucoup pensaient mais que peu osaient faire, car le suffrage universel était considéré comme un droit acquis. Seul au comité de constitution, Considérant fit remarquer à propos de l'élection du président par le peuple que celui-ci était encore trop peu instruit pour que son vote fût utile. Thiers fut aussi le seul qui s'opposa au vote au chef-lieu de canton dans la crainte d'éloigner un grand nombre d'électeurs campagnards. Il ne fut pas écouté et l'on peut se demander si le décret du 3 mars qui avait le premier institué ce vote et l'article 25 n'avaient pas été fait dans le but de gêner le vote des campagnes, encore trop réactionnaires, en faveur des villes même petites.

L'article 28 stipulant que l'Assemblée peut s'ajourner à son gré pour un délai maximum de 3 mois, attire l'attention de presque tous les bureaux. Le 4^e bureau signale l'inconvénient qui pourrait se produire si pendant la vacance de l'Assemblée le président de la République, dans un intérêt d'ambition ou de trahison, négligeait de rappeler les représentants pour délibérer sur les choses graves et urgentes qui pourraient se présenter. Il propose en conséquence de créer une commission intérimaire, sorte de délégation de députés — mais appartenant à tous les partis ! — dont la mission serait de provoquer en cas de nécessité la réunion de l'Assemblée Nationale. Le bureau propose d'ajouter à l'article 28 le paragraphe suivant : « L'Assemblée désigne dans son sein une commission de 5 membres dont la mission unique est de convoquer les représentants pendant la vacance au cas où le président de la République

négligerait de faire cette convocation s'il y avait nécessité. » Tous les bureaux sauf le 8^e, le 13^e et le 15^e sont de cet avis.

§ 2. *Sur l'organisation du pouvoir exécutif.*

La très grande majorité des délégués ayant ratifié les décisions du comité de constitution concernant la chambre unique et l'organisation du pouvoir législatif, on aborde l'étude du chapitre III sur le pouvoir exécutif.

L'article 43 sur l'unité du pouvoir exécutif est approuvé par les délégués comme par les commissaires, sans discussion.

L'article 44, qui ne pose que les conditions d'âge et de nationalité pour la nomination à la présidence, est l'objet de quelques controverses. Les 5^e, 6^e et 15^e bureaux seuls n'excluent pas les membres des familles ayant régné sur la France. Ce dernier bureau, dit le procès-verbal, « dans sa négligence n'a pas pensé à exclure les membres qui ont régné en France ». C'est dire que la discussion a été chaude là-dessus, puisque le secrétaire reproche la négligence à ce bureau ; malheureusement il ne donne que peu de détails, mais il est probable que les autres bureaux ont voulu exclure les prétendants par un amendement apporté à l'article 44. Le moment était d'ailleurs critique. L'insurrection de juin qui, pendant 3 jours, avait ensanglanté Paris, était une occasion excellente pour une prise de pouvoir soit par un coup de main, soit même légalement. Les constituants, nous le verrons, y songeront à plusieurs reprises mais ils ne seront pas « efficaces ».

Au 3^e bureau cet amendement a réuni l'unanimité. Au 10^e bureau on l'a adopté par une majorité de 19 voix contre 13. Un membre du gouvernement provisoire, rapporte Crémieux, disait à ce sujet dans le bureau : « Si le peuple nommait un membre de la famille Napoléon nous, républicains, descendrions dans la rue. » L'histoire nous a montré ce qui en a été.

La question de la nomination du président (art. 45) a préoccupé assez vivement les délégués. Les avis à ce sujet ont été divergents soit qu'on voulût une élection

par l'Assemblée, soit qu'on désirât la seule élection par le peuple.

L'élection par l'Assemblée a été préconisée par les 1^{er}, 7^e, 9^e, 10^e et 11^e bureaux et dans un certain nombre d'autres la question a été controversée, comme le partage des voix nous le montrera. Par contre la grande majorité — onze bureaux — a voulu l'élection du président au suffrage universel.

Parieu explique longuement les raisons qui ont fait opter le 9^e bureau pour la nomination par l'Assemblée. Il reconnaît que maintenir un équilibre entre le pouvoir législatif et exécutif est impossible. Tôt ou tard la balance penchera d'un côté ; il est préférable que ce soit du côté du législatif car l'exécutif fort — et il le serait par le suffrage universel — a opprimé les autres pouvoirs. Il faut qu'il soit le délégué de l'Assemblée, qu'il ait uniquement à son égard un simple droit de remontrance. « La nomination par la nation, ajoute Parieu, ne sera pas sincère en ce sens que la plupart des électeurs ne le connaîtront pas et voteront par confiance et par entraînement. L'Assemblée au contraire quand elle le nommera sera pleine de l'esprit du pays... La commission elle-même admet au moins dans un cas la nomination par l'Assemblée ; il faut pousser le principe jusqu'au bout. La France est un pays où on est moins ami de la liberté que de la centralisation, des distinctions honorifiques, des places, des armées permanentes. Avec toutes ces dispositions qui ont besoin d'être corrigées il ne faut pas un pouvoir exécutif fort car il augmentera le mal que toutes ces dispositions font naître. Il n'y a que la puissance d'une assemblée qui peut conjurer les dangers qui pourraient naître des tentatives du parti socialiste ou des anciennes dynasties. » Cette dernière partie du raisonnement de Parieu est critiquable car une assemblée peut être divisée, peut manquer de cohésion pour lutter contre les dangers pressants, tandis qu'un homme peut y parer plus aisément. Mais Parieu a été le seul qui ait remarqué avec une telle perspicacité le danger qu'offrait une trop grande concentration de pouvoirs entre les mains du président ; il l'a signalé avec bon sens mais personne n'en a tenu compte.

Crémieux, au nom de son bureau, préconise soit l'élection directe par l'Assemblée, soit — système assez original qui viserait à écarter les prétendants — une élection à deux degrés : le suffrage universel choisirait 3 candidats et l'Assemblée désignerait le président.

Dans le camp opposé, celui de la majorité, divers avis se sont opposés. Au 4^e bureau on invoque la séparation des pouvoirs. Il faut, dit-on, deux pouvoirs distincts ; l'élection par l'Assemblée constituerait une dictature législative. Cependant 11 représentants ont demandé l'élection par l'Assemblée contre 17 qui ont formé la majorité.

Une controverse s'est instituée au 6^e bureau où l'on voulait que le pouvoir exécutif fût dépendant du pouvoir législatif. Un représentant constate que l'on montre trop peu de confiance dans l'Assemblée. L'ancien principe : le roi règne et ne gouverne pas, était plus libéral que le projet de constitution. Ce projet pourrait comporter des dangers, des luttes funestes. L'élection sera une cause d'agitations.

Beaumont, président du bureau, défend le point de vue du comité. « On se préoccupe trop, dit-il, d'un antagonisme entre le président et l'Assemblée... Le peuple souverain peut avoir plusieurs agents distincts, l'un pour faire les lois, l'autre pour les exécuter. La division des pouvoirs est nettement établie. Si l'élection a lieu par l'Assemblée, le peuple ne nomme plus son agent. L'origine des deux agents n'est plus pareille. Le pays s'attend à ce qu'on lui attribue la nomination du président... Le président nommé par l'Assemblée n'aurait qu'un pouvoir éphémère. Nommé par le pays il serait plus fort. Il ne peut être trop fort pour que la République soit forte elle-même et durable. »

Au 14^e bureau Duvergier de Hauranne explique ainsi son vote : « Moi qui suis partisan des deux chambres je suis d'avis que le peuple nomme le président de la République. » Ces paroles laisseraient à penser que si Duvergier était sûr du rejet de sa proposition il serait partisan de l'élection par l'Assemblée.

L'unanimité, nous le voyons, est loin d'être réalisée sur la nomination du président. Les constituants sentent qu'un danger qui se précise menace la République et la constitution. Ils veulent le prévoir et s'en défendre mais ils hésitent

quant aux moyens. Systèmes nouveaux, avis contradictoires, doctrines immuables abondent dans « l'usine constitutionnelle ». Au petit bonheur on choisit le principe qui semble le mieux convenir aux usages du moment, qui fera peut-être fonctionner sans grandes secousses les rouages de l'Etat. Certains même, malgré leurs interventions, sont découragés par avance. Thiers qui dans cette épineuse question de l'article 45 n'a pas pris la parole, avoue plus tard, en 1852, en parlant de lui et de ses collègues : « nous nous préoccupâmes peu de l'origine des pouvoirs du président car nous croyions à un coup de main final (1). »

Par contre, il développe longuement la nécessité de la rééligibilité du président, contrairement au principe posé par l'article 47. « Si l'on rencontre un homme qui représente fortement une idée prête à prévaloir, ce n'est pas trop de 6 ans pour assurer le succès de cette idée dans le monde politique... Si l'on ne rencontre qu'un homme médiocre on le renvoie au bout de 3 ans. Si c'est un homme supérieur, il faut se ménager les moyens de le garder et lui donner le temps d'accomplir ses vues. Le président réélu verra 2 assemblées, l'une le créera, l'autre le poussera ou le modérera dans sa politique. » Thiers ici, ou se trompe en disant que la première assemblée créera le président, ou bien veut dire qu'elle le façonnera et son raisonnement est peu consistant car le président dont il rêve serait « l'élève de l'assemblée ». Thiers poursuit son argumentation demandant un délai de 3 ans : « Le délai de 4 ans (prévu par l'art. 47), s'il ne peut jamais être passé, est un temps trop court pour réaliser une grande idée en politique. Le délai de 3 ans et de 6 ans a un autre avantage, il permet au parlement et au président de naître le même jour et d'avoir entre eux de l'homogénéité. Cet accord entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif est indispensable ». Certes, il l'est, mais ce n'est pas la simultanéité des élections de l'Assemblée et du président qui permettra cet accord. Les deux pouvoirs ne jouiront pas d'une assez grande longévité pour pouvoir s'accorder uniquement par leur origine commune et leur commune date de naissance. La logique seule

(1) Nassau Senior, *Conversations with Thiers...*, I, p. 29.

pouvait se satisfaire d'une telle vue, mais Thiers ne voyait pas que « cette conception faisait subir périodiquement à la France une crise universelle en la laissant sans gouvernement précisément au moment où l'ordre avait le plus besoin d'être protégé (1) ». D'autres bureaux demandent aussi que le président soit nommé pour 3 ans : le 10^e et le 13^e ; le 11^e adopte avec partage égal des voix (12 contre 12) l'idée de Thiers : 3 ans avec possibilité de réélection. Le 5^e bureau veut un délai de 5 ans. Enfin Duvergier de Hauranne prend le contre-pied de la doctrine de Thiers : il veut — et son bureau l'a approuvé par 22 voix contre 11 — que le président soit nommé la première fois pour 4 ans et puisse être un fois réélu. La seule raison qu'il invoque est le danger que peut présenter une coïncidence entre la naissance des deux pouvoirs. « Il est bon que le président appelé au pouvoir un an avant l'Assemblée puisse indiquer l'état de la politique, de sorte que tous les pouvoirs ne soient pas nouveaux à la fois. »

Au sujet de l'article 56 autorisant le président à retourner à l'Assemblée dans les 8 jours un projet de loi qui ne lui convient pas, Thiers estime que ce délai est insuffisant. « Je crois, dit-il, qu'il faut pousser ce délai jusqu'à 3 mois, il est bon de laisser au temps le moyen de changer les impressions et de dégager les amours-propres. » La rédaction de l'article 62 sur la nomination des hauts fonctionnaires ne satisfait pas Thiers qui veut que les nominations se fassent le plus possible en Conseil des ministres ; l'article ne doit donc pas spécifier lesquelles.

Nous achevons les observations des bureaux par l'étude de quelques rapides remarques faites par les 4^e, 7^e, 9^e et 13^e bureaux sur la responsabilité des agents au pouvoir et notamment des ministres. La rédaction évasive de l'article 66 a été jugée insuffisante et les délégués veulent que le contenu de cette responsabilité soit déterminé par la constitution. Ces remarques sages, mais faites sans trop de conviction, insuffisantes pour attirer l'attention du comité de constitution, sont demeurées lettre morte.

Le 3^e bureau modifie ainsi l'article 67 sur le droit d'en-

(1) *Mémoires*, II, p. 393.

trée des ministres à l'Assemblée : « Le droit d'entrée dans l'Assemblée ainsi que le droit d'être entendus toutes les fois qu'ils le demandent sera accordé non seulement aux ministres, mais aussi aux commissaires choisis par le président de la République pour la discussion des lois. Ce droit n'est pas accordé au président. » Le principe des commissaires du gouvernement, importante quant à la discussion des projets de loi d'ordre technique, fut adopté par la suite.

Enfin, le personnage fantomatique créé par le comité, le vice-président, n'a pas laissé indifférents Thiers et Parieu. Thiers veut qu'on donne de l'importance à la deuxième place de la République. Le second joue le rôle de modérateur à l'égard du premier. Cambacérès et Talleyrand ont rendu de grands services à Napoléon.

Parieu veut que le choix du vice-président porte sur les 5 candidats nommés dans la liste pour la présidence car si le président présente un candidat, il est à craindre qu'il ne soit médiocre.

Il nous reste quelques mots à dire sur le Conseil d'Etat avant d'en avoir terminé avec les observations des délégués des bureaux concernant l'organisation des pouvoirs législatif et exécutif. Le Conseil d'Etat créé par le comité de constitution est plus un complément de l'Assemblée nationale, qu'une institution indépendante ; il entre par conséquent dans le cadre de notre étude. Le 3^e bureau regrette que le Conseil d'Etat ait d'après le projet de constitution perdu un grand nombre de ses attributions. « Ce qui fait sa force, dit Thiers, son mérite, c'est la diversité et la variété de ses attributions. Il est le corps critique de la centralisation. Il est animé de cet esprit moyen, de ce bon sens politique qui constitue le véritable caractère gouvernemental ». En conclusion, il demande que le nombre de conseillers soit augmenté (de 70 à 80), et que leur nomination se fasse pour 6 ans avec renouvellement par sixième.

Au 4^e bureau, une discussion serrée s'est instituée au sujet du Conseil d'Etat, corps consultatif ou administratif. La minorité ne voulait pas que cette institution devienne une sorte de seconde chambre, mais la majorité a rejeté

cet amendement, admettant seulement l'augmentation du nombre de conseillers qui serait de 40 à 60.

La plupart des bureaux critiquent l'organisation du Conseil d'Etat, telle que l'a prévu le projet provisoire. Ils veulent une augmentation du nombre de conseillers, un renouvellement moins fréquent. Crémieux soutient que lui et Cormenin au 10^e bureau ont défendu le Conseil tel qu'il existait, héritage de Napoléon, corps consultatif et juridictionnel ; « le Conseil comme l'organise la constitution n'est qu'une seconde chambre bâtarde ». Cet avis est partagé par Duvergier de Hauranne qui a vu dans le projet provisoire un moyen de remplacer la seconde chambre, conception qui ne rendra aucun service. « Comme corps politique, dit-il, il n'opposera aucun frein à l'Assemblée nationale, et on pourrait faire remplir par un comité de révision ou de rédaction près de l'Assemblée elle-même les attributions mentionnées dans le 1^{er} alinéa de l'article 73. » Cet imposant ensemble de critiques contre le chapitre IV de leur projet fera réfléchir les commissaires qui renoncèrent à former du Conseil d'Etat une annexe de l'Assemblée.

Les observations des bureaux continuent d'être présentées au comité de constitution du 1^{er} au 5 août, mais elles ne sont que d'une importance relative et n'intéressent pas les matières dont nous nous occupons. L'élection des maires par le conseil municipal a été critiquée par certains bureaux qui désiraient que leur nomination fût faite par le président de la République afin de maintenir forte la centralisation administrative. La question du remplacement militaire fit aussi l'objet de nombreux commentaires.

Le 7 août, le comité de constitution se réunit, les délégués des bureaux étant exclus, et sous la présidence de Cormenin, reprend le projet pour le reviser article par article en profitant des observations faites au nom des bureaux. Nous ne dirons que peu de chose des débats car ils ont donné lieu à peu de discussions. La Déclaration des droits et devoirs a été supprimée et remplacée par une nouvelle rédaction par Vivien. Quelques autres modifications, comme nous le verrons au chapitre suivant, ont été introduites, inspirées par les critiques les plus nombreuses apportées à certains articles. A l'article 43 concer-

nant la nomination du président, un membre, dont le procès-verbal tait le nom, prend la parole et rappelle que tous les bureaux ont été d'avis que le président devait être nommé par le peuple entier. Mais, ajoute-t-il, ne convient-il pas, en maintenant ce principe, de décider que la première fois, la nomination du président appartiendra à l'Assemblée constituante ? Ce commissaire se faisait l'interprète inquiet de ses collègues, concernant ce point important de la constitution. Les événements suivaient leur cours : les candidatures à la présidence de la République commençaient à se dessiner. Un candidat dont le nom défrayait de plus en plus la chronique, augmentait par une sûre et constante propagande ses chances d'élection. Aussi, cette intervention suscite une longue discussion. Le procès-verbal n'en donne aucun détail malheureusement. Tout ce que nous en savons c'est que la majorité est d'avis de maintenir l'article tel qu'il a été rédigé : mais il est bien entendu, nous dit le secrétaire, que cette décision n'est que provisoire et que l'on y reviendra plus tard, surtout quand on aura entendu le chef du pouvoir exécutif (1).

En effet, le 12 août, le comité, ayant avancé ses travaux de revision, se trouve au chapitre IX concernant la force publique.

Le général Cavaignac qui avait été nommé par l'Assemblée président du conseil des ministres et chef du pouvoir exécutif est introduit au sein de la commission pour donner des explications sur ce chapitre.

Cormenin donne alors à Cavaignac connaissance des articles 41 à 67 du projet provisoire relatifs au pouvoir exécutif et lui demande de lui présenter des observations.

Le chef du pouvoir exécutif donne son approbation expresse à la nomination du président de la République au suffrage universel. Il veut que cet article soit maintenu,

(1) Tocqueville nous apprend dans ses *Souvenirs* qu'à deux reprises il prit à cette occasion la parole : pour soutenir l'élection du président par le peuple et pour appuyer Beaumont qui défendait la non-rééligibilité. Il regrette amèrement ses interventions ; parlant de son ami et de lui-même il dit : « notre esprit ne fut pas assez souple ni assez prompt pour se retourner à temps et apercevoir que, du moment où il avait été décidé que ce seraient les citoyens eux-mêmes qui choisiraient directement le président, le mal était irréparable. »

et, dans sa situation, il verrait avec regret que la Nation perdît ce droit de nomination qui passerait à l'Assemblée.

Selon M. Barthélemy, Cavaignac eut au comité de constitution un geste fort élégant. « Il se fit un scrupule de défendre l'élection par l'Assemblée parce qu'il aurait paru défendre un mode d'élection qui lui avait donné le pouvoir et qui le lui redonnerait probablement (1). » Barrot est d'un avis opposé. Ce n'était ni désintéressement ni esprit chevaleresque mais « plutôt l'effet d'une confiance excessive dans sa popularité et dans la reconnaissance du pays... Il aimait mieux tenir ses pouvoirs du peuple que de l'Assemblée. Il sentait instinctivement qu'il serait plus fort et plus indépendant (2). » Cette dernière assertion de Barrot n'est pas erronée car elle est corroborée par une dernière observation que présenta Cavaignac au comité. Il critiqua en effet le 2^e alinéa de l'article 61 qui obligeait le président à nommer en conseil des ministres les fonctionnaires d'un ordre supérieur. Il craignait que cette obligation n'entravât l'action du président. Cela laisse à supposer que Cavaignac, presque certain d'être élu, voulait tenir le maximum de pouvoirs afin de gouverner librement. Cependant un auteur récent défend Cavaignac contre l'accusation d'avoir désiré et recherché le pouvoir suprême. Vainqueur des insurgés de juin « il se trouva être un instant l'homme nécessaire et l'arbitre des partis... La Commission exécutive était aussi impopulaire que le Directoire et les multitudes paisibles réclamaient un sauveur. Il pouvait donc tenter avec toutes les chances de succès, un nouveau 18 Brumaire, et il se soumit à un plébiscite sans prendre les élémentaires précautions d'usage pour en fixer en sa faveur le résultat (3). »

Il est regrettable que le procès-verbal soit très laconique sur l'audition de Cavaignac par le comité. D'autres discussions ont certainement eu lieu entre lui et les commissaires sur le pouvoir exécutif comme en témoigne un petit feuillet de l'écriture de Cormenin. Celui-ci, avait pris quelques notes, peu claires d'ailleurs, sur le débat. Cavaignac a dû

(1) Barthélemy, *le Rôle du pouvoir exécutif...*, p. 586.

(2) Barrot, *Mémoires*, II, p. 595.

(3) Général Ibos, *Cavaignac*, p. 127.

critiquer l'article 47 relatif à la durée des fonctions du président et il a dû exiger comme Thiers une simultanéité d'entrée et de sortie de fonctions de l'Assemblée et du président. Il craint, d'après les notes de Cormenin, que celui-ci, à l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée, ne soit tenté de proroger la date des élections qui pourraient mener à un « petit 18 brumaire ».

Les observations de Cavaignac ne sont pas perdues, car le comité de constitution revient le 17 août sur le pouvoir exécutif. Il maintient la rédaction de l'article 61 car il désire mettre un frein à l'arbitraire du président en lui imposant la nomination des hauts fonctionnaires en conseil des ministres. Le comité revient sur le fameux article 43 et commente les paroles de Cavaignac. « La commission, dit le procès-verbal, se livre à un nouvel examen de la situation politique de la France et décide que l'article 43 sera maintenu. » Rien n'est dit au sujet des matières faisant l'objet de cet examen de la situation politique ; mais cet examen n'a certes pas été sérieux ni approfondi. Le comité a-t-il cru fermement dans le succès du républicain Cavaignac influencé qu'il a été par son assurance, ou bien, aveuglé par l'imprévoyance n'a-t-il pas vu la préparation intense qui se faisait autour de la candidature du prétendant Louis Napoléon ? Toujours est-il, que le comité en se livrant à un nouvel examen de l'article 43, après avoir provoqué une audition du président du conseil, pressent un danger. Il hésite à encourir la responsabilité de l'élection d'un prétendant ; il prend l'avis d'un des principaux intéressés, d'un candidat concurrent, et son attitude affirmative le décide à maintenir — sans grande conviction — l'élection du président de la République par le peuple.

CHAPITRE II

Le rapport Marrast.

Lorsque, à la séance du 19 juin, Marrast lut à l'Assemblée nationale le projet provisoire de constitution élaboré par le comité, il cita le décret du 2 juin 1848 aux termes duquel un rapport accompagnerait le projet définitif. Ce fut Marrast qui, par 15 voix contre 16, fut le 9 juin élu rapporteur par la commission. Le projet du 19 juin, après les observations présentées par les délégués des bureaux, fut remanié comme nous l'avons vu et la rédaction du projet définitif fut achevée le 26 août. Le 30 août, à l'Assemblée nationale, eut lieu la présentation du projet définitif de constitution précédé du rapport rédigé et lu par Marrast. Ce rapport a été fort diversement commenté par les auteurs. Les contemporains comme Barrot et Tocqueville l'ont violemment critiqué tandis que des auteurs modernes comme Renard, Michel, Seignobos, ou Deslandres l'ont analysé avec intérêt et s'en sont servis pour l'étude de la Constitution de 1848.

Tocqueville critique la désinvolture avec laquelle Marrast avait préparé son rapport. Malgré le désir de l'Assemblée de connaître le texte de la future constitution, « il fut plusieurs jours sans rien faire... puis il expédia son travail en une nuit, celle qui précéda le jour où il devait en faire part à l'Assemblée... Dans la matinée il le communiqua à un ou deux collègues qu'il rencontra par hasard, se présenta ensuite hardiment à la tribune et y lut au nom de la commission un rapport dont presque aucun membre de celle-ci n'avait entendu le premier mot (1). » Par erreur Tocqueville dit que cette lecture eut lieu le 19 juin ; comme nous l'avons vu, seul le projet provisoire fut présenté à cette séance. Un auteur récent, Berton, critiquant

(1) *Souvenirs*, p. 283.

aussi Marrast, a reproduit cette erreur ce qui prouve qu'il ne s'est guère reporté aux sources.

Barrot n'est pas moins violent que Tocqueville. Parlant de Marrast, il lui reproche d'être « le vrai représentant de cette école pour laquelle l'unité et l'uniformité sont l'idéal de la politique. A ce dogmatisme insensé Marrast joignait l'assurance d'un homme habitué à parler seul dans un journal et à trancher sans contradiction toutes les grandes questions de la haute politique. De plus, transporté un peu brusquement du rôle de journaliste à celui de législateur d'un grand pays, il voulut élever son style à la hauteur de son sujet et ne fit dans son rapport que de la boursoufflure et d'assez pauvre réthorique... Il paraît généralement vide de raison, prétentieux de style, offrant un certain air de fatuité politique, accompagné comme toujours d'une très grande insuffisance d'information et de raisonnement (1). » Que faut-il penser de ces critiques ? Les auteurs récents n'en ont pas fait grand cas. Seignobos (2) en parle sans le critiquer et Deslandres (3) l'analyse longuement. Cette étude détaillée nous dispensera de nous étendre sur ce rapport dont nous résumerons les grandes lignes pour mieux connaître le contenu du projet définitif de constitution que nous étudierons ensuite.

Contrairement à ce que disent ses censeurs, le rapport de Marrast ne porte pas la trace d'une précipitation hâtive ni d'une grande fatuité politique. Marrast, prenant contact pour la première fois avec une assemblée politique, voulant donner une certaine mesure de son talent, a dû méditer les différents points de son rapport pendant les 5 jours qui se sont écoulés entre la fin des travaux de révision et la présentation à l'Assemblée. Certes, son travail a peut-être une allure emphatique et des phrases comme celle-ci ont pu faire parler de boursoufflure : « nous avons voulu que la Constitution indiquât comment elle devait... suivre l'étoile populaire qui luit aujourd'hui au firmament de toute l'Europe et lui imprègne sa boussole d'un nouvel

(1) *Mémoires*, II, p. 399.

(2) In *Lavisse*, t. VI, p. 120.

(3) *Histoire constitutionnelle*, t. II.

(4) *C. R.*, t. III, p. 595.

aimant ». Mais dans l'ensemble le raisonnement n'est ni faux ni prétentieux. Le seul reproche qu'au contraire on pourrait lui faire c'est qu'il est trop logique. Marrast est l'exemple vivant de ces hommes de 48 qui construisent tout dans l'abstrait sans tenir compte des réalités politiques. Mais cette critique et le reproche d'emphase qu'on pourrait lui faire, on peut les appliquer à un très grand nombre de représentants de l'Assemblée constituante de 1848. Marrast n'a pas échappé à cette ambiance quoiqu'il s'en défende : « Nous ne sommes pas ici dans les régions du sentiment mais dans le domaine de la vraie et saine politique, celle-ci qui se préoccupe avant tout et par-dessus tout, de veiller sur la société, d'en étudier les besoins, d'en connaître les douleurs, de travailler autant qu'elle peut à les prévenir ou à les calmer, car on ne saurait ni les empêcher ni les guérir toutes. »

Laissons de côté sa défense du préambule modifié par le comité, sa défense du droit au travail et des garanties des droits, pour arriver à l'étude du pouvoir législatif. Marrast reprend les arguments qui nous sont connus, que les doctrinaires républicains s'appuyant sur de fausses idées ont toujours défendus. L'Assemblée doit être une, car « la souveraineté est une, la volonté nationale est une ; comment donc voudrait-on que la délégation de la souveraineté ne fût pas unique, que la représentation nationale fût coupée en deux, que la loi émanant de la volonté générale fût obligée d'avoir une seule expression pour une seule pensée » ? C'est sur ces vieux poncifs de la logique républicaine que le comité de constitution s'est appuyé, que la Constituante s'appuiera pour voter l'Assemblée unique ; Marrast ne craint pas de l'avouer : « Il faudrait d'impérieuses nécessités politiques pour que la Constitution républicaine partageant le pouvoir législatif en deux chambres, fît cette violence à la logique et portât une si profonde atteinte au sentiment public. » Il procède de la même logique pour désavouer la dualité d'assemblées. S'il existe deux chambres, ou elles seront d'accord et une double discussion sera inutile, ou elles auront des vues politiques divergentes et la lutte en haut mène à l'anarchie en bas : « il n'y a plus deux chambres mais deux camps ; l'une des

deux forces pouvant paralyser l'autre, s'arrête jusqu'à ce qu'une secousse violente la brise ou qu'un ambitieux l'aplatisse de manière à la faire tenir dans le fourreau de son épée » ! L'ironie est lourde mais le raisonnement n'est point faux : s'il y a désaccord entre les deux chambres, le pouvoir exécutif se sert de l'une contre l'autre. Avec habileté, Marrast rappelle le 18 Brumaire : « quand on a pour soi les Anciens, on fait sauter les Cinq-Cents par les fenêtres. » Il a montré le danger que créerait un ambitieux arrivant à opposer l'une à l'autre les deux chambres. Les autres arguments qu'il donne contre la dualité sont peu convainquants ou même faibles : la dualité émiette la popularité des représentants, elle n'amortit pas les passions ; l'exemple que l'on a invoqué des constitutions américaine et anglaise ne peut avoir cours en France pour le simple motif que « la raison émigrée de Londres ou de Washington est mauvaise par cela seul qu'elle vient de là ». Faible argument qui fait penser au mot de Pascal : « *Vérité en deçà, erreur au delà des Pyrénées* ». La crainte de fâcheux entraînements de la chambre unique, continue Marrast, est dissipée par les précautions qu'a prises le comité de constitution : discussion à deux degrés, veto du président de la République pour une loi insuffisamment étudiée et enfin, suprême réplique, création d'un Conseil d'Etat qui émane de l'Assemblée. Ce Conseil d'Etat placé entre l'Assemblée qui fait la loi et le pouvoir qui l'exécute tient au premier par son origine et au second par son contrôle sur l'Administration. De l'aveu du rapporteur, le conseil est une sorte de seconde chambre à laquelle on espère insuffler un esprit nouveau. Cette institution dépendante du pouvoir législatif, sans contact avec le peuple, « n'offrait point la solidité qui résiste mais qui soutient ; il était un très faible tampon entre la chambre et le gouvernement (1). »

* * *

Au sujet du pouvoir exécutif Marrast reprend les mêmes arguments sur l'unité. Elle est due à l'homogénéité du

(1) Renard, p. 110.

peuple français, on la retrouve partout : dans l'administration, dans la prépondérance de la capitale, dans les lois, dans la justice. L'unité est source de force ; il faut en effet que pour une délibération large et complète, l'exécution soit ferme et résolue. « La majorité, dit-il, a été convaincue qu'une des conditions vitales de la démocratie c'est la force du pouvoir. » Cette force du pouvoir exécutif n'est pas à craindre car « la Constitution l'enferme dans un cercle dont il ne faut pas sortir ». L'Assemblée commande tout. Elle peut refuser les propositions du président, elle peut renvoyer ses agents en renversant le ministère ; ses pouvoirs sont limités par la durée de ses fonctions et par sa responsabilité. Le président ne peut s'obstiner à lutter contre la volonté de l'Assemblée, car celle-ci peut l'accuser de haute trahison et le traduire en Haute Cour de Justice. Ce lien entre l'idée de responsabilité, et la création de la Haute Cour, Marrast l'explique ainsi : « La liberté républicaine exige que la responsabilité soit réelle, point tracassière mais point décevante ; c'est pour cela que notre projet constitue une Haute Cour de Justice où l'Assemblée nationale peut renvoyer ses propres membres, les ministres et le président de la République. » Ainsi, la définition de la notion de responsabilité que nous avons recherchée maintes fois, soit dans les discussions du comité de constitution soit dans les observations des délégués des bureaux, nous est donnée par le rapport. La responsabilité du président et des ministres consiste en une responsabilité judiciaire : ils répondent des crimes de haute trahison qu'ils commettent au cours de leurs fonctions. De responsabilité politique il n'en est point question. Ainsi, la plupart des commissaires s'imaginaient avoir créé une République parlementaire en conservant le nom de certains rouages du gouvernement parlementaire.

Il existe un ministère ; l'Assemblée peut le renverser. Le président est un agent de l'Assemblée. Ses pouvoirs sont limités par la courte durée de ses fonctions et surtout par sa responsabilité. Cette responsabilité est sanctionnée par l'accusation portée contre lui de crime de haute trahison. C'est à cette simple énumération que se bornent les rouages parlementaires que les commissaires avaient cru

introduire dans la Constitution de 1848. Nous n'insistons pas là-dessus car nous retrouverons dans la conclusion les différences profondes qui séparaient le régime créé par les constituants de 1848, du régime parlementaire.

CHAPITRE III

Le projet définitif du 30 août 1848.

Le rapport Marrast nous a donné les grandes lignes du projet définitif de constitution. Ce second projet a été élaboré à une époque de grand bouleversement social, alors que l'émeute de juin venait à peine d'être calmée et que Paris se trouvait en état de siège sous la dictature de Cavaignac. L'esprit des constituants n'était certes pas dégagé de toutes préoccupations d'ordre moral et matériel. Il était donc impossible que le projet du 30 août ne conservât pas des traces de l'anxiété de ses rédacteurs et ne présentât pas des différences notables avec le projet du 19 juin.

Celui-ci, discuté en une période relativement calme où l'enthousiasme de février n'était point encore étouffé, où la menace suscitée par la journée du 15 mai avait rapproché les partis, présente une certaine vigueur dans la rédaction. Le projet du 30 août comporte des différences assez notables du point de vue politique et social : « ton moins évangélique, part plus petite faite à la liberté, aux réformes démocratiques et sociales ; décoloration sensible et générale (1) ». Au point de vue constitutionnel les modifications apportées au projet provisoire sont infimes et les dispositions essentielles en ont été conservées.

Le projet définitif, un peu moins long, comporte 120 articles répartis en douze chapitres dont voici l'énumération : De la Souveraineté (art. 1) ; Droits des citoyens garantis par la Constitution (art. 2 à 17) ; Des pouvoirs publics (art. 18 et 19) ; Du pouvoir législatif (art. 20 à 40) ; Du pouvoir exécutif (art. 41 à 67) ; Du Conseil d'Etat (art. 68 à 77) ; Du pouvoir judiciaire (art. 78 à 105) ; De la force publique (art. 106 à 112) ; Dispositions particulières

(1) Renard, p. 102.

(art. 113 et 114) ; De la révision de la Constitution (art. 115) ; Dispositions transitoires (art. 116 à 120).

Nous devons remarquer avant d'aborder l'organisation des deux pouvoirs, que le projet ne parle plus de déclaration des devoirs et des droits. Elle a été écartée sur l'intervention de plusieurs délégués et Thiers a pu se vanter plus tard d'avoir contribué à sa suppression : « Ces solennelles déclarations en tête des Constitutions, disait-il en 1852, ne sont peut-être pas excellentes quand elles sont bonnes, mais elles sont nuisibles quand elles sont mauvaises et nous voulions que la Constitution dont nous prévoyions la courte durée, ne proclamât pas du moins, des principes anarchiques (1). » Si la déclaration des droits et devoirs a été écartée, les dispositions essentielles en ont été reprises sous une rédaction différente en huit articles. La seule disposition supprimée — cela était normal après juin — a été la garantie du droit au travail.

Le chapitre III consacre la souveraineté populaire comme base des pouvoirs publics (art. 18) et la séparation des pouvoirs comme première condition d'un gouvernement libre (art. 19) ; c'est la seule fois où le projet parle du principe de la séparation des pouvoirs sans d'ailleurs en définir les contours.

En ce qui concerne le pouvoir législatif, certaines dispositions ont été modifiées. Il est toujours exercé par une assemblée unique de 750 membres élus au scrutin de liste secret au chef-lieu du canton. L'Assemblée est permanente mais peut se proroger. Dans ce cas une commission composée des membres du bureau et de 26 représentants nommés par l'Assemblée au scrutin secret et à la majorité absolue a le droit de la convoquer en cas d'urgence. Le président de la République a aussi le droit de convoquer l'Assemblée (art. 30). Cette disposition réclamée par plusieurs délégués est visiblement un acte de méfiance envers

(1) Nassau Senior, *Conversations with Thiers...*, t. I, p. 29. L'avéu de Thiers est net. Il prévoyait que la République serait éphémère et ne lui accordait que peu de crédit. Il reconnaît sa haine pour la République quand un jour il dit à Molé : « Je déteste la République autant que vous ; mais si j'étais son président je serais forcé de la soutenir... Si je réussissais, je serais obligé de l'épouser et je suis trop honnête garçon pour épouser une si mauvaise fille. » Cité par Reclus, p. 217.

le président qui pourrait ne pas convoquer l'Assemblée quand elle s'est organisée et aurait toute latitude pour fomenter un coup d'Etat. La délégation pourvoirait à ce danger par une convocation urgente. Il est aisé de remarquer que le fonctionnement de ces délégations destinées à parer à un coup d'Etat est toujours prévu dans les périodes de trouble où le pouvoir législatif ne se sent pas en sécurité ; à différentes époques de bouleversements politiques, ces délégations ont été constituées.

Une seconde différence entre les deux projets est à noter, concernant les incapacités et les incompatibilités parlementaires. Dans le premier projet on les définissait en limitant ainsi par la Constitution, les cas d'incompatibilité. Le second projet préfère laisser à une loi électorale le soin de les déterminer (art. 27), dans la crainte de voir se renouveler le système de la corruption des fonctionnaires que pourrait pratiquer le président si le nombre des fonctions incompatibles était trop restreint.

Chose curieuse, le nouveau projet ne définit pas les fonctions de l'Assemblée qui d'après celui du 19 juin « rend les lois et les décrets ». Il les considère comme évidentes, ce qui est une faute de rédaction, car une Constitution doit être précise.

Le chapitre V réservé au pouvoir exécutif comporte peu de différences notables avec l'ancien chapitre III. Le président de la République est élu au suffrage universel et les mêmes restrictions sont apportées : majorité absolue pour l'élection, ou, si elle n'est pas atteinte, élection par l'Assemblée.

Quelques modifications de détail sont apportées aux attributions du président. Il veille à la défense de l'Etat, mais il ne peut entreprendre une guerre sans le consentement de l'Assemblée nationale (art. 51). C'est une disposition que n'indiquait pas le premier projet. On a craint que le président devant le silence de la Constitution sur la déclaration de guerre, ne l'interprêtât comme une autorisation implicite et n'en abusât. Les souvenirs de l'Empire préoccupaient toujours les commissaires ; cependant l'article 51 n'empêcha pas Louis Napoléon d'agir presque

librement en ce qui concerne l'expédition de Rome, contre le gré de l'Assemblée.

L'article 52 complète l'ancien article 53 en ce qui concerne l'amnistie ; elle est accordée par une loi. Le droit de grâce pour le président de la République et les ministres condamnés ne peut être accordé que par l'Assemblée.

La demande qu'avait formulée Thiers, pour proroger le délai de promulgation, a été prise en considération ; pour les lois d'urgence il est de 3 jours, tandis que pour les lois ordinaires il est de un mois (art. 54) au lieu de 8 jours.

Une nouvelle rédaction a été apportée à l'ancien article 56 n'admettant la demande d'une nouvelle délibération par le président, que s'il avait des objections graves à faire. Le nouvel article 55 est plus général : « le président peut par un message motivé demander une nouvelle délibération ». Ici cette sorte de droit de veto est plus étendu puisque le président peut l'opposer à son gré à l'Assemblée. Une autre extension des droits du président a été apportée par le nouvel article 61.

Nous avons vu les suggestions que Thiers a faites au sujet de la nomination des fonctionnaires supérieurs : il voulait que la liste qu'établissait l'ancien article 62 ne fût pas limitative. Ces suggestions ont été admises dans l'article 61 rédigé ainsi : « Le président de la République nomme et révoque les ministres. Il nomme et révoque en Conseil des ministres les agents diplomatiques, les commandants militaires des armées de terre et de mer, les préfets, le commandant supérieur des Gardes nationales de la Seine, les gouverneurs de l'Algérie et des colonies, le gouverneur de la Banque de France et autres fonctionnaires d'un ordre supérieur. Il nomme et révoque dans les conditions réglementaires déterminées par la loi, les agents secondaires du gouvernement. » Cet article complète l'ancienne énumération et surtout ne veut être qu'énonciatif grâce à l'addition faite : « ... et autres fonctionnaires d'un ordre supérieur », qui met à la portée du président la plupart des nominations importantes de l'Etat. D'autre part, l'expression « à volonté » de l'ancien article 63, relatif à la révocation des ministres, a disparu. On a tenu à montrer

qu'on ne veut pas laisser au président un trop grand arbitraire à cet égard.

Une dernière retouche a été faite au chapitre V : accédant au désir du 3^e bureau, le Comité a permis aux ministres de « se faire assister devant l'Assemblée par des commissaires nommés par décret du président de la République » (art. 66).

Le projet demeure muet en ce qui concerne l'initiative des lois par le président. Il n'a pas modifié, à cet égard, la mauvaise rédaction du projet provisoire. Le président exerce l'initiative puisque « le Conseil d'Etat est consulté sur les projets de loi du Gouvernement » (art. 72). Il fait aussi des décrets puisque les commissaires sont ainsi nommés d'après l'article 66. La Constitution du 4 novembre comblera cette lacune.

Le Conseil d'Etat malgré les critiques qu'ont élevées certains délégués, Crémieux notamment, conserve sensiblement les mêmes attributions et le même nombre de membres : au lieu de dire qu'il rédige les projets de loi le nouveau projet spécifie qu'il est consulté sur les projets de loi et qu'il prépare les règlements d'administration publique ; il fait seul ceux de ses règlements à l'égard desquels l'Assemblée lui a donné une délégation spéciale (art. 72). La seule différence réelle consiste dans l'allongement de la durée des fonctions des conseillers qui de 3 ans est portée à 6 ans.

Pour terminer l'examen des différences entre les deux projets de constitution nous dirons quelques mots sur la révision de la Constitution. Le projet du 30 août reproduit dans l'article 115 à peu près mot pour mot les dispositions de l'ancien article 136. En voici la teneur : « Lorsque dans la dernière année d'une législature l'Assemblée nationale aura émis le vœu que la Constitution soit modifiée en tout ou en partie, il sera procédé à cette révision de la manière suivante : le vœu exprimé par l'Assemblée ne sera converti en résolution définitive qu'après trois délibérations successives prises chacune à un mois d'intervalle et aux trois quarts des suffrages exprimés. L'Assemblée de révision ne sera nommée que pour trois mois. Elle ne devra s'occuper que de la revision pour laquelle elle aura été convoquée.

Néanmoins elle pourra, en cas d'urgence, pourvoir aux nécessités législatives. »

Ainsi, la révision est prévue par la Constitution de 1848 mais elle est rendue si difficile qu'elle est presque irréalisable. C'est ce qu'avait fait valoir le 4^e bureau en ces termes : « La presque généralité du bureau a considéré que s'il faut garantir la Constitution contre l'entraînement d'une Assemblée, il ne faut cependant pas rendre impossible la révision partielle et jugée indispensable, et on a craint que cet inconvénient ne résultât de l'article car il suffirait de l'opposition d'une faible minorité pour résister à toute révision. Le bureau a donc préféré les 2/3 des membres de l'Assemblée à l'expression des 3/4 des voix. » Cette suggestion de bon sens n'a point été admise et l'histoire des derniers mois de la République a montré qu'une révision moins ardue aurait peut-être permis d'éviter le coup d'Etat du Deux Décembre.

* * *

L'ensemble du projet définitif de constitution n'est guère différent, dans le fond, du projet provisoire. Quelques modifications de détail ont été apportées dans la rédaction mais les dispositions essentielles ont été maintenues dans leur intégrité. Il en sera de même pour la Constitution proprement dite dont le vote interviendra le 4 novembre après plusieurs retours au comité de constitution. Sans vouloir nous étendre sur la Constitution — ce qui sortirait du cadre que nous nous sommes fixé — nous désirons montrer rapidement les quelques modifications que les Constituants ont apportées au projet du 30 août, sous la pression des événements. Elles concernent surtout le pouvoir exécutif ; quelques précautions ont été prises, vainement d'ailleurs, contre l'élévation de Louis Napoléon à la présidence.

Le président n'est rééligible qu'après un intervalle de quatre ans. « Ne peuvent non plus être élus dans le même intervalle, ni le vice-président ni aucun des parents ou alliés du président jusqu'au sixième degré inclusivement »

(art. 45). Cette modification a été apportée afin d'établir une solution de continuité certaine dans l'influence que le président aura eue au cours de ses fonctions. L'article 47 exige en plus de la majorité absolue pour l'élection du président au suffrage direct, un minimum de 2 millions de voix ; c'est la disposition de Cormenin qui a été insérée ici.

Un article nouveau, que les membres de l'Assemblée considéraient comme une sérieuse barrière à une prise du pouvoir par le président, a été inséré dans la Constitution : « Avant d'entrer en fonctions le président de la République prête au sein de l'Assemblée nationale le serment dont la teneur suit : « En présence de Dieu et devant le peuple français représenté par l'Assemblée nationale je jure de rester fidèle à la République démocratique, une et indivisible et de remplir tous les devoirs que m'impose la Constitution » (art. 48). Déferer le serment au président était une précaution illusoire car, comme l'a dit Renard, un serment qui constitue une cuirasse pour l'honnête homme n'est qu'une toile d'araignée pour l'ambitieux. L'histoire a montré la vérité de cette assertion.

Une autre précaution a été prise sous l'instigation de l'Assemblée, influencée par le discours de Jules Grévy ; celle-ci est plus grave car elle fait intervenir de façon automatique la Haute Cour de Justice. En voici la teneur : « Le président, les ministres, les agents et dépositaires de l'autorité publique sont responsables chacun en ce qui les concerne de tous les actes du gouvernement et de l'administration. Toute mesure par laquelle le président dissout l'Assemblée, la proroge ou met obstacle à l'exercice de son mandat est un crime de haute trahison. Par ce seul fait, le président est déchu de ses fonctions ; les citoyens sont tenus de lui refuser obéissance ; le pouvoir exécutif passe de plein droit à l'Assemblée nationale. Les juges de la Haute Cour de Justice se réunissent immédiatement à peine de forfaiture : ils convoquent les jurés dans le lieu qu'ils désignent pour procéder au jugement du président et de ses complices ; ils nomment eux-mêmes les magistrats chargés de remplir les fonctions du Ministère public. Une loi déterminera les autres cas de responsabilité ainsi que les formes et les conditions de la poursuite (art. 68).

Il semble que six jours avant l'élection à la présidence de Louis Napoléon, l'Assemblée prévoyait, en apportant cet amendement au projet du 30 août, l'issue fatale de cette élection. C'était une suprême tentative pour en protéger le pays, mais elle s'avéra insuffisante ; les quelques députés qui, le 2 décembre 1848, se réunirent à la mairie du X^e arrondissement pour assurer l'application de l'article 68 furent rendus impuissants par la force armée passée au service du futur Napoléon III.

Quelques autres dispositions de moindre importance ont été insérées dans la Constitution. A l'article 30 du projet définitif il a été ajouté que « l'Assemblée détermine le lieu de ses séances. Elle fixe l'importance des forces militaires établies pour sa sûreté et elle en dispose » (art. 32). Cette disposition a été prise dans la crainte de voir se renouveler un 15 mai ou un 18 brumaire, précaution contre l'émeute ou contre le coup d'Etat. Enfin, pour éviter qu'un noyau familial ne se forme autour du président, l'article 70 spécifie que le vice-président ne pourra être choisi parmi les parents et alliés du président jusqu'au 6^e degré.

Ces mesures comme on voit sont faibles quand il s'agit d'arrêter l'ambition d'un prétendant. Louis Napoléon a su se jouer de toutes les difficultés accumulées par la Constitution grâce aux lacunes existant dans les rapports des pouvoirs législatif et exécutif qu'elle n'a pu prévoir et n'a pas su combler.

CONCLUSION

Etude critique des travaux préparatoires.

Par les larges extraits des débats au comité de constitution que nous avons commentés, nous pouvons nous rendre compte de la physionomie qu'eût la discussion. Elle a été fort simple de ton ; les débats n'ont manqué ni de chaleur ni d'intérêt sur certains points concernant l'organisation des deux pouvoirs. Le reproche qu'on pourrait leur adresser c'est qu'ils ont trop souvent été faits dans l'absolu, sacrifiant l'esprit de logique à la réalité des événements. C'est en cela que les constituants de 1848 ont été inférieurs à leur tâche. Les commissaires ont voulu introduire un certain réalisme dans la Constitution mais de façon trop timide. « On ne peut la dire toute d'*a priori*, on ne peut la dire toute d'expérience. Elle reste hésitante comme l'esprit de son époque entre l'idéalisme des penseurs et l'utilitarisme des hommes d'Etat (1). »

La volonté de créer une constitution solide par ses fondements, Barrot l'avait manifestée avec Lamennais en ouvrant un débat sur la centralisation. Mais la majorité du comité préféra négliger ce point important pour organiser des pouvoirs qu'elle voulait nouveaux et sans rapports avec ceux du passé. Barrot s'est plaint de cet état d'esprit dans ses *Mémoires* : « Il y a des architectes qui ont un goût particulier pour l'ornementation ; la solidité leur importe peu : ceux-là sont disposés à charger le faite et à négliger les fondements (2). »

Le désir des constituants de 1848 de « faire du neuf » pouvait s'expliquer par la brusquerie avec laquelle intervint la Révolution de février. Elle avait détruit toute

(1) Berton, *Annales des Sciences politiques*, 1898.

(2) *Mémoires*, II, p. 337.

l'organisation politique préexistante et les hommes de 1848 eurent la possibilité de tout reconstruire ; les systèmes ne manquaient pas, l'influence du Contrat Social était encore vivace, il était donc facile de s'en inspirer. Cet état d'esprit explique en partie les fautes que les constituants ont accumulées dans leur travail. Ils en ont d'ailleurs eu conscience comme en témoignage un pamphlet cité par Barrot que Cormenin écrivit en juin 1848 (1) : « Les pouvoirs législatif et exécutif se heurtent en s'équilibrant sous l'œil nocturne de la presse ; le premier légifère, le second gouverne... ils se jalourent, c'est ce qu'il faut ; ils se disputent, tant mieux,... s'ils crient c'est qu'ils ne sont pas morts ! »

C'est d'ailleurs au président Cormenin que Tocqueville et Barrot attribuèrent l'insuffisance du projet de Constitution, comme nous l'avons vu. En effet, aucune discussion d'ensemble n'eut lieu, pas plus entre commissaires qu'avec les délégués des bureaux. On aborda rarement un chapitre en cherchant à voir quelles matières il contiendrait, on n'envisagea jamais de façon approfondie les conséquences des dispositions adoptées, ni si elles répondaient aux besoins de la nation. C'est ce qui explique les fautes de rédaction que les deux projets présentent. Le pouvoir exécutif fut confié sans discussion à un seul représentant. Après maintes hésitations, son élection au suffrage universel fut décidée. Quant aux attributions, on les accumula sur sa tête sans discernement ; on lui accorda le pouvoir de nommer la plupart des fonctionnaires. Ces pouvoirs dépassaient même les prérogatives d'un roi constitutionnel. « C'était rendre la République impossible que de laisser au président le pouvoir qu'avait le roi et de le faire élire par le peuple. Il fallait, ou rétrécir infiniment la sphère de ses pouvoirs ou le faire élire par l'Assemblée (2). »

Mais pour marquer une différence entre le président et le monarque, on le rendit responsable. Nous avons vainement cherché à connaître quel était le contenu de cette responsabilité. Ni les débats au comité ni les projets de Constitution ne nous en ont livré le secret. Le président était-il responsable de l'administration ? Non, puisque

(1) *Mémoires*, t. II, p. 476.

(2) Tocqueville, *Souvenirs*, p. 271.

les ministres l'étaient aux termes même de la Constitution. Était-il responsable des ministres eux-mêmes, puisqu'il les nommait et les révoquait à son gré ? Mais alors, quelle était la sanction de cette responsabilité, dans quelle mesure s'exerçait-elle ? Les débats ainsi que les deux projets nous ont montré que les constituants n'ont songé qu'à la responsabilité pénale et judiciaire. La responsabilité des ministres inscrite dans les deux projets puis reproduite par la Constitution n'est pas mieux définie. L'Assemblée ne participe à cette responsabilité que pour la mise en accusation pour crimes de haute trahison. La responsabilité aurait pu être efficace « si on eût pu mettre à la nomination ou à la destitution des ministres des conditions dont l'Assemblée eût été juge » (1). Mais ils ne dépendaient que du président. Ici nous trouvons le point délicat de la question que n'ont pu résoudre les constituants. Ils ont créé un président puissant par ses origines ; ils ont aussi pensé à un pouvoir ministériel. Ce pouvoir eût pu servir de contrepoids aux prérogatives d'un exécutif fort, qui aurait pu être ce qu'a été le roi constitutionnel de 1815 à 1848. Le président doit comme le roi être placé « dans une sphère à part, au-dessus de toutes les agitations du gouvernement proprement dit. En distinguant entre le pouvoir royal et le pouvoir ministériel, la responsabilité fait du premier une autorité neutre et préservatrice qui départage les pouvoirs actifs en cas de dissentiment et qui, demeurant toujours calme parce qu'elle n'est jamais compromise, rétablit le repos, en faisant cesser les luttes, et l'action en écartant les obstacles (2). »

Ces considérations auraient dû guider le comité de constitution. Il était aisé de déclarer le président irresponsable et de faire dépendre le ministère de l'Assemblée ; mais on craignait en agissant ainsi de diminuer les pouvoirs d'un exécutif que l'on voulait fort.

« Ceux qui étaient chargés de faire cette Constitution se débattaient vainement contre la nécessité d'un pouvoir fort et indépendant, et le danger que cette force, cette

(1) Barrot, *Mémoires*, II, p. 360.

(2) Benjamin Constant, *De la responsabilité des ministres*, 1^{re} édit.

indépendance créeraient pour la République (1). » Ils ont pensé opposer au pouvoir exécutif unique un pouvoir législatif également unique. Les discussions au sujet de l'unité du pouvoir législatif ont été, nous l'avons vu, longues et contradictoires au comité comme dans les bureaux. Si les controverses ont été aussi vives, c'est que la question de la dualité ou de l'unité se posait moins à un point de vue doctrinaire que gouvernemental. La dualité, croyaient les constituants, était source de faiblesse pour le gouvernement. L'unité créait en face d'un exécutif puissant un législatif homogène, impétueux, qui ne reculerait pas devant certaines prétentions du président. Tout le caractère du nouveau gouvernement était analysé dans les discussions que nous avons exposées. Nous avons vu à quelles majorités l'unité a été adoptée et comment le comité a imaginé un Conseil d'Etat à l'image de l'Assemblée pour en contenir les entraînements. Mais ce Conseil d'Etat qui devait devenir la « clef de voûte de l'édifice républicain » était d'essence despotique et impériale. « On affaiblissait par les hasards de l'élection la capacité personnelle du Conseil, sans pour cela réussir à lui donner quelque importance politique. » Le fonctionnement de la Constitution montra que la nouvelle institution ne servit ni de pouvoir modérateur de l'Assemblée, ni de tampon entre les deux pouvoirs de l'Etat.

Les hommes de 1848 essayaient de créer de nouvelles institutions sur des bases nouvelles. Répondant en cela à certains désirs obscurs de l'opinion ils ne voulaient pas imiter le passé monarchique. A cet égard, 1848 diffère profondément de 1830. Les promoteurs de la Monarchie orléaniste, une fois réalisée la Révolution de 1830, ont eu peur de ce qu'ils avaient fait et se sont rejetés vers le passé, lui empruntant la plupart de ses institutions. Par contre les républicains de 1848 ont voulu tout détruire du passé, ils ont fait table rase de ce qui existait. Se reportant aux « prés... de la République » ils ont construit leur Constitution en prenant comme base le dogme de la souveraineté nationale et celui de la séparation des pouvoirs.

(1) Barrot, *Mémoires*, II, p. 365.

Au comité de constitution on ne fit allusion qu'une fois à la séparation des pouvoirs sans en définir ni l'étendue ni la portée. Tout ce que les deux projets et la Constitution se bornent à dire là-dessus est que « la première des garanties constitutionnelles réside dans la séparation des pouvoirs ». Montesquieu l'avait définie dans une phrase célèbre : « Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature la puissance législative est réunie à la puissance exécutrice, il n'y a point de liberté. » Les constituants s'en étaient inspirés puisqu'ils avaient créé deux pouvoirs dans le gouvernement de la France nettement séparés. Cependant, tous paraissaient d'accord pour vouloir que l'exécutif fût subordonné au législatif. Mais « cette unanimité apparente de principes cachait en réalité des divergences profondes. Seuls les républicains par conviction... restaient logiques à leurs principes ; ... mais les républicains par résignation,... les républicains du lendemain organisaient en représentant supérieur à l'Assemblée cet agent subordonné à l'Assemblée (1). » C'est pourquoi, selon M. Barthélemy, les premiers désiraient l'élection du président par l'Assemblée tandis que les seconds le voulaient élu par le peuple. Ceux-ci désiraient un pouvoir fort, supérieur par ses origines à l'Assemblée, continuant les traditions de la monarchie constitutionnelle. Aussi pour que le président pût librement gouverner, la séparation des pouvoirs était-elle nécessaire.

Les républicains de la veille, par contre, faisant de l'exécutif un agent du législatif, considéraient la séparation des pouvoirs comme inutile, Montesquieu, disait Grévy à l'Assemblée Nationale, a voulu en s'inspirant de l'exemple anglais considérer son principe comme une forme de gouvernement définitive. Il n'a pas vu que cette forme était la transition entre la monarchie et la démocratie. L'élément aristocratique n'existant plus en 1848, pourquoi donc établir une division des pouvoirs qui est condamnée par avance puisqu'elle ne correspond à aucune réalité ?

Les circonstances ne donnèrent pas raison à Grévy.

(1) J. Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif...*, p. 581.

Les hommes de 1848 ne se souciaient que d'une chose : donner à la France une constitution stable. Ils étaient sous l'influence des événements qui depuis le mois de mars se précipitaient ; tous, républicains de la veille ou du lendemain, voulaient se placer sous l'égide d'un chef qui fût taire les dissensions. Un grand nombre de représentants voulaient aussi une Assemblée puissante. Les constituants créèrent les deux pouvoirs, les placèrent côte à côte sans se préoccuper outre mesure de leurs rapports réciproques. L'équilibre ne pouvait longtemps subsister. Il était normal que la balance constitutionnelle penchât du côté du pouvoir le plus fort et ce fut l'exécutif qui l'emporta. Certes l'amendement Grévy — président du Conseil élu par l'Assemblée, révocable par elle — aurait pu conduire à un certain parlementarisme. Mais ce gouvernement sans séparation des pouvoirs eût été un gouvernement d'Assemblée, non un gouvernement parlementaire proprement dit.

Quelles sont donc les caractéristiques du gouvernement parlementaire ? Il se traduit par deux idées essentielles : la collaboration et le contrôle qui permettent de maintenir l'équilibre dans l'exercice du pouvoir. C'est un gouvernement dans lequel « la direction générale des affaires publiques émane d'une collaboration entre le Parlement et le chef de l'Etat irresponsable, par l'intermédiaire d'un cabinet responsable, cheville ouvrière du régime » (1). Il y a collaboration entre l'exécutif et le législatif par l'intermédiaire du cabinet. Au président il expose les vues du Parlement et devant le Parlement il représente l'exécutif et agit comme tel (2) ; c'est la cristallisation des deux pouvoirs autour du cabinet qui permet la collaboration. Les conséquences en sont : l'égalité du législatif et de l'exécutif et la division du pouvoir exécutif entre le président et le ministère.

Le contrôle, seconde caractéristique du gouvernement parlementaire, s'exerce par le législatif sur le gouvernement représenté par le ministère.

(1) J. Barthélemy, *Traité...*, p. 159.

(2) Cf. Burdeau, *le Régime parlementaire dans les Constitutions modernes*, 1935.

La sanction réside dans la responsabilité ministérielle qui « consiste dans la perte du pouvoir, dans l'obligation de démissionner qui s'impose aux ministres lorsqu'ils ont perdu la majorité dans le Parlement » (1).

La sanction d'un abus du pouvoir par le législatif réside dans le droit de dissolution accordé au président.

Ainsi, par l'harmonie des rapports entre le législatif et l'exécutif se réalise l'équilibre de ces pouvoirs. Le régime parlementaire n'a pas été un produit de la « raison inventive » mais ses caractères généraux se sont dessinés lentement. Il est né en Angleterre « d'une évolution historique particulière faite de compromis, et non d'une solution rationnelle du problème des rapports de l'exécutif et du législatif » (2). C'est cette lente évolution qui a permis au grand théoricien de la Constitution anglaise, Bageot, de dire : « Le secret de l'efficacité de la Constitution anglaise peut être défini comme l'union intime, la fusion la plus complète des pouvoirs législatif et exécutif (3). »

Nous ne venons que de décrire le gouvernement parlementaire à l'état pur, si nous pouvons nous exprimer ainsi. Au cours des temps et suivant les pays il a subi des transformations qui l'ont conduit soit à un régime d'isolement des pouvoirs, soit à un régime de collaboration atténuée de ces pouvoirs.

Dans le premier cas, qui est l'application stricte de la séparation des pouvoirs, l'exécutif n'a aucune action sur le Parlement. Il choisit et révoque les ministres qui ne sont pas pris dans les Chambres et n'y ont pas entrée. Les Assemblées sont permanentes et ne peuvent être dissoutes, ce qui les rend indépendantes de l'exécutif.

Dans le second cas, l'équilibre entre les pouvoirs n'est plus conservé. Si le législatif est le plus puissant nous avons un gouvernement d'Assemblée : l'exécutif est à la merci de l'Assemblée qui le révoque à son gré ; ce fut le cas de la commission exécutive et du gouvernement de Cavaignac comme président du Conseil des ministres.

Lorsque l'exécutif est prépondérant, le gouvernement

(1) Esmein, *Droit constitutionnel*, t. II, p. 257.

(2) Sirieux, *le Régime parlementaire anglais contemporain*, p. 3.

(3) Bageot, *English constitution*, p. 9.

parlementaire se transforme en gouvernement présidentiel. Le président est élu au suffrage universel à un ou deux degrés, il choisit ses ministres qui suivent sa seule politique. Il n'a pas le droit de dissoudre l'Assemblée, qui est permanente. L'initiative des lois lui est refusée et il ne peut communiquer avec l'Assemblée que par des messages. L'exemple le plus connu de ce régime est donné par la Constitution des Etats-Unis.

Quelle place la Constitution de 1848 peut-elle occuper par rapport au régime parlementaire ou à un des gouvernements qui en sont la déformation ? La préparation de la Constitution nous a enseigné que certains commissaires ont songé — peut-être à leur insu — à certaines institutions du régime parlementaire. Mais jamais une discussion ne fut abordée, concernant l'étude de ce régime et son application à la France de 1848. Nous avons dit la répugnance que les constituants éprouvaient de recourir aux institutions des régimes monarchiques déchus ; et le parlementarisme avait fonctionné de façon ininterrompue de 1815 à 1848.

Les commissaires lui ont cependant emprunté certaines institutions car, comme l'a dit Tocqueville, ils avaient « conservé l'esprit de la monarchie en en perdant le goût ». Ils ont fait appel à deux pièces importantes du régime : le Conseil des ministres et la responsabilité ministérielle. Malheureusement, comme nous l'avons vu, ils ne leur ont donné aucune signification. En effet, les ministres d'après la Constitution sont nommés par le président ; leur responsabilité n'est pas nettement définie et, nouvelle hérésie, le président est implicitement déclaré responsable.

Ont-ils songé davantage à construire un gouvernement présidentiel ? Au comité de constitution nous avons vu que Tocqueville et Beaumont ont souvent fait allusion à la Constitution américaine. Mais les constituants ne voulaient pas recourir à l'étranger ; Marrast a traduit le sentiment général en disant que les constitutions étrangères sont mauvaises par cela seul qu'elles viennent de l'étranger. Cependant, il faut reconnaître que l'élection du président au suffrage universel est inspirée des Etats-Unis. Il en est de même pour la permanence de l'Assemblée, le refus du droit de dissolution au président et la

possibilité pour lui de demander une seconde discussion de la loi à l'Assemblée.

Au gouvernement d'Assemblée, les constituants de 1848 n'ont rien emprunté malgré leur désir d'assurer la prépondérance du législatif. Certains constituants et notamment Cormenin, puis Grévy y ont songé. L'amendement Grévy n'est pas autre chose qu'une transformation de l'équilibre des pouvoirs, faite au profit du législatif : il nomme et révoque librement le chef du pouvoir exécutif. Dans ce cas la force de l'exécutif est considérablement diminuée ce qui prouve qu'un certain nombre de constituants n'avait pas subi l'ambiance commune qui recherchait le pouvoir fort. Peut-être, si cet amendement avait été appliqué, eût-on pu éviter un Second Empire. Peut-être aussi eût-on versé dans une gabegie parlementaire exagérée. En effet, sous le régime préconisé au comité par Cormenin, à l'Assemblée par Grévy, l'Assemblée ne contrôlerait pas seulement la politique générale mais s'occuperait aussi des détails de l'administration en limitant la libre action du gouvernement. Celui-ci, « à la merci du premier incident parlementaire, de la « pelure d'orange », ne saurait mener à bien un programme politique ou social » (1).

En réalité, nous inclinons à croire que les commissaires en préparant la Constitution de 1848 n'ont pas eu d'idée préconçue. Ils ont cherché à s'affranchir et du passé et de l'étranger. Mais ils n'ont pu échapper à leur influence ni à celle des événements. Les principaux membres du comité de constitution sont d'anciens membres du Parlement de Louis-Philippe. « Ils sont donc pénétrés des règles du régime parlementaire ; ils ne conçoivent pas de gouvernement sans la responsabilité du cabinet devant le Parlement. Mais ils veulent mettre l'Assemblée à l'abri de toute action, de toute influence du chef de l'Etat. De ces deux idées provient le système qu'ils ont conçu. L'autorité suprême réside dans l'Assemblée ; à côté d'elle, mais d'une taille moins haute, s'élève le pouvoir exécutif... La conséquence logique de cette séparation des pouvoirs, c'était le

(1) J. Barthélemy, *Traité...*, p. 161.

refus au président du droit de dissoudre l'Assemblée (1). »

C'est une constitution hybride qui fut construite (2). Elle empruntait ses divers éléments aux constitutions républicaines ou monarchiques et s'appuyait sur deux dogmes que l'on jugeait indiscutables : la souveraineté nationale et la séparation des pouvoirs. Ce dernier principe sera la cause essentielle des heurts incessants qui se produiront dès les premiers moments entre le président et l'Assemblée. Les points de friction, en faisant abstraction des ambitions et des passions politiques, étaient inévitables. C'était une grossière illusion que de croire à l'impossibilité prétendue des deux pouvoirs de se rencontrer et par conséquent d'entrer en conflit. Barrot rappelle à cet égard la réponse que lui faisaient les républicains de la nuance de Marrast quand il exprimait ses craintes : « Le pouvoir législatif fait les lois, le pouvoir exécutif les exécute ; comment pourraient-ils se choquer ? Leurs sphères sont bien distinctes et ne peuvent jamais se rencontrer. »

La Constitution de 1848 fonctionna comme fonctionne celle qui nous régit actuellement ; la pratique ne concorda pas avec la théorie : « En réalité, la France d'aujourd'hui a deux constitutions. L'une, écrite, est calquée sur le type anglais, ... l'autre, c'est celle qui se trouve effectivement pratiquée et qui ne ressemble en rien à la première. L'équilibre des pouvoirs y est en effet remplacé par une prépondérance marquée du Parlement, qui tend à transformer sa fonction normale de contrôle sur le gouvernement en une mission de direction des affaires (3). » En 1848, il en fut de même. Les constituants croyaient que leur œuvre serait appliquée à la lettre, que les sphères gouvernementales, comme des lignes droites parallèles, ne se rencontreraient jamais. En réalité elles se sont heurtées, car rien n'est plus facile pour un ambitieux que de neutraliser la Constitution et d'en transformer l'exécution à son gré. Toute mal bâtie qu'elle était, la Constitution aurait pu à la rigueur fonc-

(1) Matter, *le Droit de dissolution en France* in *Annales des Sciences politiques*, 1898, p. 376.

(2) Cf. Deslandes, t. II, p. 288.

Gouéry, *le Président de la II^e République. Conclusion.*

(3) Préface de M. Mestre à l'ouvrage de Sirieux, *op. cit.*

tionner. Mais il eût fallu qu'à la tête de la République se trouvât un homme intègre, dénué d'ambitions, imbu de son devoir.

Ce fut un prétendant, Louis-Napoléon Bonaparte que l'on chargea de la présidence. Aussi, pouvons-nous dire que la Seconde République fut l'antichambre de l'Empire. « Rendue à la liberté par le 24 février, la nation française se retrouva telle que dans les plébiscites antérieurs à la bataille de Waterloo : voulant dans sa Constitution l'accord des principes de 1789 avec la monarchie, de l'autorité et de la religion avec la liberté, et dans ses relations extérieures, la gloire et la grandeur de la patrie. Aussi, dès que Louis-Napoléon se présenta aux suffrages du peuple il fut acclamé et porté en triomphe presque d'un bout à l'autre de la France (1). »

C'est de cette façon que se réalisa le fameux *alea jacta est* prononcé par Lamartine à l'Assemblée Nationale. Louis-Napoléon fut porté à la présidence le 10 décembre 1848 par près de cinq millions et demi de voix. Il sut par une politique fort habile pratiquer un double jeu. Son ambition était de s'emparer du pouvoir. Dès que fut élue en mai 1849 l'Assemblée législative, il sut être au début conciliant avec elle. L'Assemblée législative, en grande partie hostile à la République, effrayée par le péril socialiste, accepta la politique du prince. Elle rejeta la demande de mise en accusation formée par la Montagne contre le président qui avait favorisé l'expédition de Rome ; elle vota la loi Falloux du 16 mars 1850 ; elle diminua de 3 millions le nombre des votants par la loi du 31 mai 1850. Pendant que l'Assemblée se discréditait en détruisant une à une les libertés accordées à la Nation, Louis-Napoléon activait sa propagande dans le pays. Ses partisans le montraient comme un proscrit de trente ans, un républicain chaleureux, un démocrate sincère. Aussi, dès qu'il obtint de l'Assemblée la loi anti-populaire du 31 mai, il se tourna contre elle. Usant d'une tactique nouvelle, il dirigea la propagande contre l'Assemblée : ses affidés montraient à la nation que tous les maux venaient de ses représentants et que seul Louis-Napoléon pourrait mettre de l'ordre à la situation.

(1) Faustin-Hélie, *Constitutions de la France*, p. 1078.

Toute l'existence de la Constitution de 1848 est dominée par la personnalité de Louis-Napoléon qui s'est joué des difficultés accumulées devant lui.

En face d'une République qui déclinait, grandissait le pouvoir personnel du président ; sa diplomatie habile a pu avec sûreté faire triompher sa politique et conduire la France au coup d'Etat du Deux Décembre.

Vu : le Président de la thèse,

ACHILLE MESTRE.

Vu : le Doyen,

EDGARD ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :
le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

MANUELS

- BARTHÉLEMY (J.). — Traité élémentaire de droit constitutionnel, 1933.
- BERRIAT-SAINT-PRIX. — Droit constitutionnel français, 1851.
- DESLANDRES. — Histoire constitutionnelle de la France, 1933, 2 vol.
- ESMEIN (A.). — Manuel de droit constitutionnel, 1931.
- LAVISSE (Seignobos). — Histoire de France, t. VI.

OUVRAGES GÉNÉRAUX

- BARROT (O.). — De la centralisation et ses effets, 1861.
- BARTHÉLEMY (J.). — Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes, 1906.
— Cours de doctorat, 1933.
- BENOIST (Ch.). — La crise de l'Etat moderne, 1897, 2 vol.
- BOULLE. — Béranger, 1908.
- BURDEAU. — Le régime parlementaire dans les Républiques européennes d'après-guerre. Préface de M. Barthélemy, 1935.
- CONSTANT (B.). — Cours de politique constitutionnelle, 1872, 2 vol.
— De la responsabilité des ministres, 1815.
- DOMMANGET. — Considérant, 1929.
- FLAUBERT. — L'éducation sentimentale.
- HALÉVY (D.). — Le courrier de M. Thiers.
- IBOS (Gal). — Cavaignac, 1928.
- LABOULAYE. — Questions constitutionnelles, 1872.
- LAMENNAIS. — Paroles d'un croyant.
— Le livre du peuple.
- DUBRETON (Lucas). — Béranger, 1929.
- MAISTRE (J. de). — Essai sur le principe générateur des constitutions.
- MATTER. — Dissolution des Assemblées parlementaires. Thèse Paris, 1897.
- MONTESQUIEU. — L'Esprit des lois.

- MUSSET. — Lettres de Dupuis et Cotonet.
PRÉVOST-PARADOL. — La France nouvelle, 1876.
— Le gouvernement parlementaire, 1860.
SIEREYX. — L'avènement de Napoléon III, 1935.
SIRIEX. — Le régime parlementaire anglais contemporain.
Préface de M. Achille Mestre, 1935.

OUVRAGES SPÉCIAUX

- BLANC (L.). — Histoire de la Révolution de 1848, 2 vol.
CRÉMIEUX (A.). — La Révolution de Février, 1912.
DELORD (T.). — Histoire du second Empire, 1869, 2 vol., t. I.
DESCHAMPS. — Le Pouvoir législatif dans la Constitution de 1848. Thèse Rennes, 1905.
DUPIN. — Constitution de la République française, 1848.
FERRARE. — Révélations sur la propagande napoléonienne.
GARNIER-PAGÈS. — Histoire de la Révolution de 1848, 10 vol., t. X.
GIRAudeau. — La presse périodique de 1789 à 1867.
GORCE (P. de la). — Histoire de la seconde République, 2 vol.
GOSSEZ. — Le département du Nord sous la deuxième République, 1905.
GOUÉRY. — Le président de la deuxième République. Thèse Rennes, 1906.
HAMEL (E.). — Histoire de la deuxième République, 1885.
LA HODDE (L. de) — Histoire des sociétés secrètes et du parti républicain, 1850.
— Naissance de la République de 1848, 1850.
LAMARTINE. — Histoire de la Révolution de 1848, 2 vol.
LUCAS (A.). — Les clubs et clubistes, 1851.
MICHEL (H.). — Note sur la Constitution de 1848, 1905.
MILL (Stuart). — La République de 1848 et ses détracteurs, 1875.
PIERRE (V.). — Histoire de la République de 1848, 1873, 2 vol.
PIMENTA (R.). — La propagande bonapartiste en 1848, 1910.
RENARD (G.). — La République de 1848, 1906.
SPULLER. — Histoire parlementaire de la seconde République, 1895.
STERN (D.) (Pseudonyme de la Comtesse d'Agoult). — Histoire de la Révolution de 1848, 1850, 3 vol.

TCHERNOFF. — Association et sociétés secrètes sous la seconde République, 1905.

— Le parti républicain sous Louis-Philippe, 1901.

THIRRIA. — Napoléon III avant l'Empire, 2 vol.

TOCQUEVILLE (de). — La Démocratie en Amérique, 1835-1840, 3 vol.

WEILL. — Histoire du parti républicain de 1814 à 1870, 1929.

— Les journaux, 1934.

MÉMOIRES, SOUVENIRS

BARROT (Odilon). — Mémoires, 1875, 4 vol., t. II.

CAMP (M. du). — Souvenirs de 1848, 1876.

FALLOUX (de). — Mémoires d'un royaliste, 1888, 2 vol., t. I.

— Républicains et monarchistes depuis février 1848, 1851.

NASSAU SENIOR. — Conversations with Thiers, Guizot..., 1878, 2 vol.

TOCQUEVILLE (de). — Souvenirs, 1893.

REVUES, DOCUMENTS.

Annales des Sciences Politiques, 1897-1898.

Bulletin de la République de 1848, paru depuis 1905.

Compte rendu des travaux de l'Assemblée Nationale de 1848, 10 vol., 1849. Table analytique du compte rendu, 1850 (indiqué ainsi : C. R.)

DARESTE et LAFERRIÈRE. — Les constitutions européennes, 1933, 3 vol.

DUGUIT et MONNIER. — Les constitutions de la France, 1929.

DUVERGIER. — Collection des lois et décrets.

HÉLIE (Faustin). — Constitutions de la France, 1875.

Le Moniteur Universel.

MUEL. — Les gouvernements de la France.

PROCÈS-VERBAUX DU COMITÉ DE CONSTITUTION DE 1848.

Deux registres inédits conservés aux Archives Nationales sous la cote c 918.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5

TITRE I

Le Milieu et les précédents.

CHAPITRE I. — <i>Aspect social et politique de la France, de février à novembre 1848</i>	13
Section I : La Révolution de Février et l'esprit de 1848 ...	13
Section II : Les émeutes et la crise économique	21
Section III : Les partis et la propagande politique	25
Section IV : Les clubs et la presse	29
CHAPITRE II. — <i>Le passé. L'étranger</i>	33
Section I : Les Constitutions républicaines antérieures à 1848	33
Section II : Les Constitutions républicaines étrangères	36

TITRE II

Le Comité de constitution.

CHAPITRE I. — <i>Election et composition du Comité de Constitution.</i>	40
CHAPITRE II. — <i>Les discussions au Comité de Constitution</i>	52
Section I : Le débat sur la centralisation	52
Section II : Le pouvoir législatif	58
Section III : L'organisation du pouvoir exécutif	63
§ 1. Nomination du Président de la République	64
§ 2. Attributions du pouvoir exécutif.....	65
Section IV : La préparation du projet de constitution	76
CHAPITRE III. — <i>Les rapports entre les deux pouvoirs d'après le projet du 19 juin 1848</i>	85

TITRE III

Les délégués des bureaux.

CHAPITRE I. — <i>Le projet provisoire et les observations des bureaux</i>	94
Section I : La procédure de l'élaboration	94
Section II : Observations des délégués des bureaux	99

§ 1. Sur le pouvoir législatif	99
§ 2. Sur le pouvoir exécutif	107
CHAPITRE II. — <i>Le rapport Marrast</i>	117
CHAPITRE III. — <i>Le projet définitif du 30 août 1848</i>	123
CONCLUSION. — <i>Etude critique des travaux préparatoires de la</i> <i>Constitution de 1848</i>	131
BIBLIOGRAPHIE	143

